



La transformación del Estado chileno: El caso de la Reforma Educacional de los 90

Marco A. Rodríguez W.

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)

Berlin, August 2005

FDCL

Tabla de Contenido

I. Lista de cuadros	iii
II. Lista de abreviaciones	iv
1 Introducción	1
2 El Estado nacional y el Sistema de Educación (SE) en Chile	9
2.1 El Estado chileno y la expansión de la educación pública	9
2.2 El conflicto entre el Estado y el sector privado por la expansión del SE	12
2.3 Transformación del Estado: del Estado de compromiso al Estado nacional competitivo.....	16
2.4 La reforma del Estado chileno en los años 70 y 80.....	21
3 Descentralización del Estado y del Sistema de Educación en Chile	25
3.1 La descentralización del Estado: Una respuesta a la crisis del Estado.	25
3.2 El carácter centralizado del sistema de educación pública	27
3.3 La educación pública, la centralización y descentralización del SE chileno	29
3.4 La descentralización:¿Qué entiende el Estado por autonomía?	32
3.5 Descentralización del Sistema de Educación público en los 80	37
3.5.1 El traspaso de la educación pública a las municipalidades y el incentivo al sector privado.....	38
3.5.2 El sistema de libre mercado y la descentralización del SE.....	41
3.5.3 El Estado y el Sistema de Educación en los 80.....	44
3.5.4 Descentralización, participación y autonomía en el SE	50
4 El Estado y la modernización del SE en los 90	54
4.1 Continuidad y cambio en el proceso de modernización del SE	54
4.2 El papel de la educación en la política de desarrollo nacional	57
4.3 El concepto de equidad en el SE y la calidad de la educación.....	60
4.4 Sistemas de medición de calidad de la educación	63
4.4.1 Evaluación del rendimiento escolar en la descentralización del SE en los 80	63
4.4.2 La función del SIMCE en la política educativa del Estado en los 90	65
4.5 ¿A quién y qué mide el SIMCE?.....	67
4.6 Los resultados del SIMCE, punto de partida de la Reforma de los 90	68
4.7 El Estado a favor de un SE más equitativo y de mayor calidad	70
4.7.1 El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación	72
4.7.1.1 El MECE-Básica	72
4.7.1.2 El MECE-Media.....	73
4.7.2 Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	74
4.7.3 El Programa de las 900 escuelas (P-900).....	76
4.7.4 Extensión de la jornada escolar, fortalecimiento de la Profesión Docente y el Programa Montegrando.....	77
4.7.5 Resultados de la reforma en la calidad y equidad de la educación	81

5 Modernización y consolidación de la descentralización del SE en los 90	84
5.1 Continuidad y cambio en el proceso de descentralización del SE	84
5.2 La descentralización pedagógica del SE.....	85
5.2.1 Un currículo flexibilizado como parte de la nueva cultura escolar	86
5.2.2 La implementación de la reforma curricular	88
5.2.2.1 Reforma curricular para la educación básica	90
5.2.2.2 Reforma curricular para la educación media	90
5.3 Hacia la consolidación de la autonomía del Magisterio	94
5.3.1 El nuevo Estatuto Docente.....	97
5.3.2 El conflicto en torno a la evaluación del desempeño docente...	101
5.4 Financiamiento de la educación pública en los 90.....	103
5.4.1 Aumento del gasto público en educación	105
5.4.2 El sector privado en el financiamiento de la educación.....	107
5.5 La escuela entre el poder central y el municipal.....	111
5.6 La educación pública bajo la presión del sector privado	116
5.7 ¿La educación privada subvencionada es la solución?	117
5.8 Razones que hablan a favor de la educación pública	119
6 Conclusiones.....	124
Bibliografía	131
Anexo	138

I. Lista de cuadros

Cuadro 1: Docentes en servicio sector subvencionado	38
Cuadro 2: Número de establecimientos financiados por el Estado y alumnos por establecimiento	41
Cuadro 3: Matrícula escolar según financiamiento y administración	43
Cuadro 4: Porcentaje del logro por tipo de educación básica subvencionada en la PER de 1984.....	65
Cuadro 5: Resultados SIMCE por dependencia y nivel socioeconómico.....	69
Cuadro 6: Variaciones en los puntajes SIMCE de 4º básico: Promedios de castellano y matemáticas	69
Cuadro 7: Comparación resultados SIMCE de escuelas subvencionadas y escuelas P-900	81
Cuadro 8: Comparación de resultados SIMCE 4º año básico entre el 10% de escuelas con mejores logros (A) y el 10% de escuelas con peores logros (B).....	81
Cuadro 9: Gasto Ministerio de Educación y valor de la subvención por alumno 1982-1996	106
Cuadro 10: Evolución de la matrícula, escuelas municipales y particulares subvencionadas 1990-1993	120
Cuadro 11: Matrícula 1990 por quintil de ingreso y por tipo de escuela.....	121
Cuadro 12: Resultados Generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1994.....	139
Cuadro 13: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1994.....	139
Cuadro 14: Resultados Generales: Puntajes promedio de los años 1999 y 1996 ...	140
Cuadro 15: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio de los años 1999 y 1996.....	140
Cuadro 16: Resultados generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1997.....	141
Cuadro 17: Resultados según grupo socioeconómico: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1997.....	141
Cuadro 18: Resultados según tipo de dependencia.....	142
Cuadro 19: Resultados generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998.....	143
Cuadro 20: Resultados según grupo socioeconómico: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998.....	143
Cuadro 21: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998.....	144
Cuadro 22: Puntajes promedio y variaciones, según grupo socioeconómico.....	145

II. Lista de abreviaciones

CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CIDE	Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación
ED	Estatuto Docente
ENU	Escuela Nacional Unificada
FRC	Fondo de Recursos Complementarios
LOCE	La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
MECE	Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MINEDUC	Ministerio de Educación
NSE	Nivel Socio-Económico
OF-CMO	Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios
P-900	Programa de las 900 Escuelas
PADEM	Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal
PER	Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar
PIIE	Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación
PME	Proyectos de Mejoramiento Educativo
RBMN	Remuneración Básica Mínima Nacional
SE	Sistema de Educación
SIMCE	Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación
SNED	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Subvencionados

1 Introducción

Este trabajo tiene por objetivo el análisis del Sistema de Educación chileno, su proceso de modernización durante la década de los años 90 y la pregunta central es, hasta qué punto éste se relaciona con el proceso de transformación del Estado chileno.

Este trabajo tiene por objetivo analizar los procesos de descentralización, privatización y modernización del Sistema Educativo público durante la década del 90 en Chile. A través de este análisis, además, se intenta responder a la pregunta de, hasta qué punto estos procesos se relacionan con la transformación del Estado.

El Estado chileno estuvo en condición de imponerse hegemónicamente, desde finales de la década del 30 hasta comienzos de la década del 70 en el siglo XX, como actor protagónico en la determinación del modelo de desarrollo nacional y, por consiguiente, fue capaz de subsumir a casi todos los grupos sociales dominantes bajo un mismo modelo. El modelo de desarrollo, entonces también hegemónico en América Latina, se basaba, por una parte, en una política de integración que apuntaba a consolidar y expandir el mercado interno y, por otra parte, en una política económica que buscaba fomentar el proceso de industrialización nacional, elaborando en el país los productos que se importaban, política conocida como sustitución de importaciones.

Este modelo de desarrollo fue abortado radical y abruptamente el año 73, siendo sustituido gradualmente por un modelo que favorece una política de desarrollo externo, de integración a un mercado internacional -globalizado- altamente competitivo. Este quiebre y posterior cambio de dirección se ve favorecido por la crisis del sistema de producción fordista a nivel internacional y coincide, al mismo tiempo, con la del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones en América Latina. Pero además se ve favorecido por la existencia, en el caso de Chile, de una clase social, la gran burguesía intermediaria, muy conservadora, en lo político, y ultraliberal en lo económico, que a pesar de la pérdida sostenida de su protagonismo, en las últimas décadas, en la determinación de los destinos políticos y económicos del país, fue capaz de imponerse frente a los otros grupos dominantes de la sociedad, frente a la burguesía nacional y a la pequeña burguesía.

Pero sobre todo, este sector fue capaz de “imponer” un “nuevo” proyecto de desarrollo nacional al, entonces ya establecido, régimen militar de la época, a pesar de que éste, en su fase inicial, estaba muy inseguro de la dirección económica que debía tomar el país.

Por lo tanto, la necesidad de reestructurar el modelo de producción capitalista (favorecido además por el fin de la guerra fría), impulsado y sugerido por los organismos financieros internacionales (IWF, Banco Mundial etc.) y la existencia de una clase política ultraliberal en lo económico, influyeron, independientemente del carácter autoritario y represivo que asume el Estado en esa época, para que se impusiera un modelo de desarrollo basado en la economía de libre mercado, al cual, por consiguiente, la sociedad chilena no tuvo otra opción que suscribirse. Son estos acontecimientos los que, en cierta forma, explican por qué el "nuevo" modelo en Chile ha adquirido una cierta coherencia y la posibilidad de perdurar en el tiempo.

Pero al mismo tiempo, son estos hechos los que han jugado un papel preponderante en la reestructuración y con ello en la redefinición de las funciones del Estado chileno; no así en la redefinición de su esencia. Los resultados de esta transformación pueden ser resumidos a grosso modo por dos procesos que han tenido lugar en forma casi paralela.

El primer proceso se refiere a la reducción y redefinición del carácter protagonista, conductor del Estado a favor de estimular la expansión y el protagonismo del sector privado en el desarrollo nacional, lo cual se vio favorecido por una desregulación acelerada de la economía. Es decir, la administración y expansión del sector productivo y de los servicios públicos (salud, prevención social, educación, etc) que otrora habían sido monopolizadas por el Estado, han sido transferidas gradualmente al sector privado o, en el mejor de los casos, han pasado a ser compartidas con éste. Para fomentar y estimular el proceso de privatización se debió, por lo tanto, redefinir la función financiera del Estado, limitándola a una meramente subsidiaria. Si algo se ha activado, bajo este nuevo paradigma de desarrollo, ha sido el papel que ha jugado el Estado en impulsar la integración de la economía chilena a nivel mundial.

El segundo proceso que ha caracterizado, casi desde un comienzo, la transformación del Estado ha sido la descentralización de sus funciones administrativas y financieras; es decir, la transferencia de tales funciones a las instancias periféricas del Estado, más precisamente a las instituciones políticas y administrativas de las regiones, de las provincias y de las comunas del país. En este proceso, el Estado ha transferido a estas instancias nuevas funciones y atribuciones, lo que en la práctica debiera traducirse en un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones y en la administración de los recursos.

El Sistema de Educación (SE) y, dentro de él, la educación pública, en particular, en nuestro caso la educación primaria y secundaria, como partes integrantes del Estado moderno chileno, no han estado ajenos a estos procesos, como se pretende demostrar a lo largo de este trabajo, y con ello no han escapado a la modernización de corte neoliberal que atraviesa al Estado.

Consecuente con la reforma del Estado, la reestructuración del SE a comienzos de los 80 puede ser caracterizada por dos procesos que se complementan mutuamente de acuerdo a la lógica que les dio su origen.

El primero fue la descentralización administrativa del SE que significó el traspaso de los establecimientos de educación pública, hasta ese entonces administrados centralmente por el Ministerio de Educación (MINEDUC), a las municipalidades del país. Conforme a este proceso, los establecimientos municipalizados pasaron a ser controlados por los organismos descentralizados del MINEDUC a nivel regional, provincial y/o local. El Ministerio de Educación a nivel central mantuvo solamente la función de definir, implementar y controlar el currículo mínimo obligatorio para todos los establecimientos.

El segundo proceso contenido implícitamente en la descentralización administrativa y financiera del SE ha sido el que ha impulsado la privatización de la educación. Esto significó otorgarle al sector privado y al municipio la posibilidad de facto para administrar, pero por sobre todo para impartir la educación “pública” gratuita. Esta nueva forma de garantizar la educación gratuita no sólo se ha intentado legitimar, resaltando las supuestas ventajas que conllevaría para los usuarios del SE, sino además se ha intentado justificar, en la promesa de garantizar un mayor grado de autonomía para los actores, usuarios e instituciones del SE. En este último sentido, la descentralización del SE ha dejado la posibilidad abierta o en suspenso de abrir nuevos espacios de participación para los actores de éste.

A partir de 1990 los gobiernos de la Concertación por la Democracia¹ han decidido continuar con la descentralización del SE y mantener la estructura de la educación “pública” radicalmente cambiada en los 80, conocida hoy con los nombres de educación municipal y educación privada subvencionada (educación semi-privada). Pero a diferencia del período anterior, las prioridades del Estado, del gobierno central y del MINEDUC, se distinguirán y caracterizarán por dos procesos que debieran contribuir a corregir las “distorsiones” heredadas del proceso anterior y, junto con ello, a que se cumpla finalmente con la promesa de garantizar una mayor autonomía y participación a los actores del SE. Por una parte se pone en marcha un sinnúmero de programas y políticas educativas que buscan mejorar la “calidad” y la “equidad” del SE y que, debido al carácter y magnitud de éstas, a partir de 1996 adquieren el nombre oficial de la “Reforma del

¹ La Concertación por la Democracia es una alianza de partidos políticos que está formada y dirigida principalmente por los partidos Socialista, Democracia Cristiana, Partido por la Democracia, Radical y Socialdemócrata, entre otros, y cuya razón de ser en un primer momento fue de carácter temporal, es decir, superar los enclaves autoritarios heredados de la dictadura para conducir al país hacia la plena democracia. Tarea que la Concertación -a nuestro parecer- aún se encuentra muy lejos de alcanzar. Esta alianza ha formado y conducido

90". Este periodo también ha sido caracterizado con el nombre de "descentralización pedagógica" por el cambio que se espera lograr en el quehacer y la práctica escolar. Por otra parte se restablece la elección directa de las autoridades locales, con lo que se espera darle una carácter más legítimo al proceso de descentralización del SE ya en marcha. Por consiguiente, se espera que la democratización del municipio contribuya a promover la participación de la comunidad escolar (profesorado, alumnado, padres y apoderados etc.) y de la comunidad en general en el quehacer educativo y en la búsqueda de soluciones a los problemas que la afectan.

En este trabajo, nuestro interés radica en analizar la consolidación y legitimación del proceso de descentralización en los 90, preguntándonos si este proceso, favorecido en primer lugar por el restablecimiento de la democracia, es decir por elecciones directas a nivel nacional y local, y en segundo lugar por la reactivación de la intervención del Estado en el SE mediante políticas educativas y laborales, ha contribuido a fomentar o a fortalecer el grado de autonomía de los diferentes actores e instituciones involucradas en el quehacer educativo. O dicho de otro modo, nos preguntamos si la autonomía concedida a los actores e instituciones de la educación pública, supuestamente garantizada, promovida y expandida por la "Reforma de los 90", en sus diferentes etapas y niveles, al mismo tiempo entra en tensión o en contradicción con la reactivación del Estado en el campo educativo.

Esta pregunta asume especial relevancia, a nuestro entender, si se consideran, por un lado, las grandes expectativas de los tres gobiernos de la Concertación por la Democracia (1990-2006) por mejorar la calidad y equidad de la educación. Es decir, las expectativas respecto a los resultados esperados de las políticas educativas en los 90, ya sea por el impacto que conlleva la inversión de mayores recursos económicos en el SE, o ya sea por el establecimiento de una "sociedad civil" en torno al SE. Una "sociedad civil" que no sólo tenga por objetivo compartir con el Estado una mayor responsabilidad en las tareas, desafíos y los resultados de las políticas educativas y sus implicaciones, sino que también incluya la participación del sector privado para que asuma una mayor responsabilidad en el financiamiento y administración del SE.

Esta pregunta cobra aún más importancia, si se mantiene bajo esta expectativa la esperanza en la educación como medio para alcanzar igualdad social y seguridad laboral. Pero por sobre todo si se considera, por otra parte, que el reestablecimiento de la democracia representativa ha despertado la necesidad imperiosa de reorientar el proceso de descentralización del SE y, con ello, la expectativa histórica de democratizar las estructuras del SE, en especial cuando éstas se han

los gobiernos en Chile desde 1990 hasta el día de hoy: Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006).

caracterizado a lo largo de su historia por su carácter autoritario y vertical en implementar y desarrollar las políticas educativas.

Las principales hipótesis que estarán presentes en este trabajo son las siguientes: Primero, que la privatización del SE, es decir, la participación ascendente del sector privado (con o sin intereses de lucro) en la administración de la educación pública gratuita, si bien es un fenómeno nuevo en la forma en que hoy se nos presenta, es el resultado histórico del conflicto entre el Estado y el sector privado de la sociedad por el control e influencia sobre el SE. En el fondo, suponemos que se trata de un proceso regresivo, contrario al que caracterizó el papel protagónico del Estado a lo largo del siglo XX en el control y expansión del SE.

Segundo, que los gobiernos de la Concertación no serán capaces de alcanzar su objetivo principal, un SE equitativo que garantice a la mayoría de sus usuarios una educación de calidad, si mantienen inalterable el actual mecanismo de financiamiento estatal y, con ello, el de expansión del SE, regulado por el mercado, ya que éste no hace diferencias alguna entre los tipos de administración educativa (municipal, privada subvencionada) que se benefician con los recursos públicos a través de las subvenciones. Y esto no ocurrirá independientemente de todos los esfuerzos, económicos y humanos que pudiera hacer el Estado para alcanzar este objetivo. En otras palabras, el SE así concebido y estructurado, no reduce las diferencias sociales, por el contrario, las agudiza.

Tercero, que el Estado se fortalece a nivel central, desburocratizando y flexibilizando su forma de intervenir en el SE, al transitar desde un Estado interventor, grande a nivel central y, por lo tanto, rígido y burocrático a nivel local, a un Estado “pequeño”, descentralizado pero flexible a nivel local.

Cuarto, que tanto el tipo como el grado de autonomía concebidos por la Reforma de los 90 han sido y serán funcionales a los intereses del Estado, mientras los actores e instituciones del SE no logren democratizarlo. Por consiguiente, el espacio de autonomía real sólo se reflejará en la capacidad efectiva que tengan los actores e instituciones, que actúan en el campo educativo, para ofrecer resistencia a medidas arbitrarias que provengan del Estado.

Por último, nuestro esfuerzo se dirigirá a develar el carácter ideológico que se esconde en las políticas educativas, en especial cuando emergen del Estado chileno y de la democracia “consensuada” a comienzos de los 90.

Para desarrollar estas hipótesis y abordar la pregunta central haremos uso, por una parte, del material oficial de acceso público, es decir, de los informes y del material estadístico elaborados

por el MINEDUC. Por otro lado, recurriremos a los estudios de diferentes autores, ligados en su mayoría a organizaciones no gubernamentales de investigación, pero que de una u otra manera se han mantenido relacionados con las políticas estatales, ya sea por el carácter crítico-funcional de sus investigaciones, o por su participación directa o indirecta en la gestación, puesta en marcha y en la evaluación de las políticas educativas.

Partiendo del material disponible, nos restringiremos al análisis de los contenidos de las políticas educativas, para contrastarlas, en el mejor de los casos, con los resultados empíricos. Para analizar el desarrollo del SE y su relación con el Estado, acudiremos, por una parte, a trabajos históricos de autores locales, de los que se espera derivar algunas reflexiones e informaciones que sirvan a los objetivos de este trabajo. Por otra parte, recurriremos a un marco teórico amplio y diversificado, aunque dentro de una tradición crítica que apela tanto explícita como implícitamente a la tradición marxista y gramsciana para concebir el Estado moderno y que, además, reclama a la tradición estructuralista francesa, en particular a algunas reflexiones y conceptos teóricos del sociólogo francés Pierre Bourdieu que nos pueden ser útiles para complementar el análisis, tanto del Estado, como del Sistema Educativo.

En el primer capítulo nos proponemos determinar conceptualmente el nuevo carácter del Estado chileno y su relación con el SE, para lo cual se nos hará necesario del mismo modo establecer la relación histórica existente entre éstos. Nuestro objetivo es demostrar que esta relación es cambiante y está determinada por el modelo de desarrollo que asume la sociedad. Es decir, cada vez que la sociedad deba adaptarse a las transformaciones estructurales, al cambio del paradigma de desarrollo, el SE deberá someterse a las transformaciones correspondientes. Además, intentaremos demostrar que la expansión del SE, ya sea a favor del sector público o del sector privado de la sociedad, está determinada por el tipo de relación que se haya establecido entre el Estado y el SE. Asimismo, nos proponemos describir la reforma del Estado y los principios implícitos en ella, para demostrar la correspondencia con la reforma del SE.

En el segundo capítulo pretendemos analizar, complementando el primer capítulo, la descentralización del Estado y del Sistema de Educación. Primero será necesario describir y conceptualizar este proceso para demostrar que la descentralización del SE durante el régimen militar no obedece a la necesidad histórica de democratizarlo, sino a la de estimular el proceso de privatización del SE. Segundo, y en relación a lo anterior, intentaremos demostrar la relación unívoca que existe entre el proceso de descentralización del SE y el concepto de autonomía. O dicho de otra manera, pensamos que el éxito de la descentralización del SE dependería del grado de autonomía que se le conceda a los actores del SE. Esto último nos obligará a determinar, qué es lo que

el Estado entiende por autonomía. Aunque de manera contraria se nos hará también necesario definir un concepto de autonomía acorde a la necesidad histórica de democratizar el SE y que, al mismo tiempo, nos permita contraponerlo a lo que el Estado entiende por ésta. En tercer lugar analizaremos el proceso de descentralización administrativa del SE en los 80, como también el que se refiere a la “descentralización” financiera. Esta última resulta ser importante, si se quiere entender los principios que regulan el funcionamiento del SE, en especial cuando se han mantenido inmunes y resistentes a la Reforma de los 90.

El tercer capítulo trata sobre el proceso de modernización del SE que puso en marcha el gobierno de la Concertación a comienzos de los 90. Aquí nos detendremos particularmente a analizar las políticas educativas que ponen en evidencia un mayor protagonismo del Estado para alcanzar un SE equitativo y de calidad. Conforme a este objetivo, comenzaremos analizando primero el discurso sobre “calidad y equidad”, el discurso sobre el cual se ha buscado legitimar las políticas educativas por parte los actores e instituciones ligados directa, como indirectamente a los gobiernos de la Concertación. Segundo, describiremos los instrumentos de medición del rendimiento escolar, a partir de los cuales el Estado legitima su intervención, es decir, elabora los programas y las políticas para intervenir en el SE. De este análisis pretendemos demostrar que el Estado acorde a sus nuevas funciones tiene por objetivo hacer efectivo el grado o espacio de autonomía inherentes al proceso de descentralización mismo para que los actores e instituciones del SE asuman mayor responsabilidad en el quehacer educativo. O dicho en otras palabras, el Estado espera lograr que el éxito o el fracaso de la Reforma de los 90, que debería reflejarse en el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), dependa directamente de los actores e instituciones que interactúan en el SE y en torno a éste.

Finalmente, en el cuarto capítulo, y en forma complementaria al tercer capítulo, nos proponemos analizar el desarrollo del proceso de descentralización del SE en los 90, es decir, determinar el avance en la consolidación de espacios de autonomía, no sólo los que se refiere a los otorgados por el Estado, sino también de los que resultan de la democratización del SE. Analizar estos últimos, no resulta importante porque suponemos que el restablecimiento de la democracia representativa y la Reforma de los 90 podrían haber contribuido a este proceso. Con ese objetivo, nos proponemos analizar el proceso de flexibilización curricular, el nuevo Estatuto Docente, la relación de los establecimientos educacionales con los municipios y la política de financiamiento del SE, en especial el que se refiere al controvertido sistema de pago compartido.

Por todo lo anteriormente dicho, esperamos contribuir con este trabajo sobre todo al debate que se ha dado en torno a los objetivos que se propuso la Reforma de los 90, es decir, alcanzar dentro un corto plazo un SE de calidad y verdaderamente justo, acorde a una sociedad que transita hacia la plena democracia y a un mundo cada vez más globalizado.

2 El Estado nacional y el Sistema de Educación (SE) en Chile

“La revolución burguesa dio a luz el programa liberal, aunque sólo como idea límite que proponía crear un Estado ético; un Estado que debería ser un ideal sobre el conflicto de clases. Este Estado es más una aspiración política que una realidad; sólo existe como modelo utópico, pero es precisamente esa ilusión la que posee una fuerza coercitiva.” (Gramsci, 1917)²

2.1 El Estado chileno y la expansión de la educación pública

En Chile ha sido el Estado moderno, desde finales del siglo XIX hasta pasada la mitad del siglo XX, el que ha conducido funcional y centralmente, mediante su aparato administrativo, el proceso de integración social con el fin de consolidar el proyecto de nación. En ese sentido, la imbricación estrecha e histórica que se ha dado entre Estado y educación conduce a descubrir hasta qué punto la educación pública ha sido el instrumento de la creación del Estado nacional (Cassassus 1992: 18).

Por lo demás, en este proceso, el Estado chileno se ha caracterizado por la naturaleza autoritaria y vertical de sus instituciones. Así, la configuración, el establecimiento y el desarrollo del sistema de educación pública, una de las instituciones centrales del Estado, no puede observarse como un proceso aislado.

Pero antes que nada, debemos partir diciendo que el Sistema de Educación (SE) en sus inicios, se caracterizó por la función casi exclusiva de formar y servir a las élites chilenas conforme a sus ideales e intereses. Esta función de privilegio fue, desde un primer momento, monopolizada por la Iglesia Católica, para luego pasar, a lo largo del proceso de secularización, a ser compartida con el Estado. Por consiguiente, el SE en la joven nación, formaba parte de un sistema político y social que excluía a las grandes mayorías de la sociedad.

Entretanto, en las naciones donde el modelo de desarrollo capitalista se desplegaba con fuerza, es decir en los países centrales, se percibía la importancia de la escuela para aumentar la capacidad de adaptación, la disciplina y, por consiguiente, para incrementar la capacidad productiva de los trabajadores.

Del mismo modo, en algunos países de Latinoamérica y, especialmente en Chile, el desarrollo y expansión del SE debía adaptarse a la necesidad de insertarse en el modelo de desarrollo capitalista.

² Gramsci 1917, citado por: Emtmann, en: *Zivilgesellschaft zwischen Revolution und Demokratie: Die “samte-
ne Revolution” im Licht von Antonio Gramscis Kategorien der “società civile”*, 1998

Esto se convirtió en una necesidad, en particular, cuando comenzaba a hacerse imprescindible, la existencia de sujetos que debieran internalizar las normas y la disciplina del trabajo. Ya en curso esta perspectiva de desarrollo, las élites urbanas y centralistas que poseían el control sobre el Estado comenzaban a percibir la necesidad de aumentar los niveles de instrucción y educación de la sociedad como condición para ingresar al mercado internacional (Engaña 2000: 13). Por lo tanto y conforme a los principios liberales del Estado moderno, el capitalismo tenía que generar el sujeto libre e igual ante el derecho, el contrato y el dinero sin el cual no podría existir su acto seminal: la compraventa de su fuerza de trabajo y la apropiación del valor (O'Donnell 1978: 1188).

Esta necesidad de crear un sistema de educación pública para luego extenderlo al resto de la sociedad, tuvo lugar bajo el alero del Estado moderno burgués que se estructuró bajo el principio supuesto de libertad e igualdad entre los ciudadanos. Bajo esta nueva realidad surgía el “sujeto productivo” que debía negociar su fuerza de trabajo, al mismo tiempo que surgía el “sujeto político”, el “ciudadano” del Estado moderno (Engaña 2000: 20).

El Estado moderno, así concebido, posee además una característica esencial que lo diferencia del Estado colonial, que lo precedió, es decir, tiene la capacidad de centralizar legítimamente los medios para la ejecución de la fuerza física y, por consiguiente, resolver los conflictos sociales sin el uso evidente de la violencia:

“Esta ‘particularidad’ del aparato de la violencia física y su ‘relativa’ autonomía frente a los explotadores como a los explotados, caracteriza la forma peculiar que tienen que tomar las sociedades capitalistas y, con ello, la relación específica entre política y economía, Estado y sociedad. Con el Estado capitalista burgués, es pensada, por lo tanto, esta instancia especial, el ‘monopolio legítimo de la violencia física’ (Max Weber), la que se destaca también a través de la relativa neutralidad frente a las clases dominantes.”³ (Esser 1989: 977)

El Estado es entonces una instancia relativamente autónoma frente a grupos y clases sociales, tanto por la formulación de una política relativamente uniforme que se extiende sobre los intereses de las fracciones del capital que compiten entre sí, como en la manera en que establece el compromiso social que se requiere para garantizar la gobernabilidad de la sociedad. Esta forma

³ (Traducción propia). El historiador Luis Vitale rechaza la idea de la creciente autonomía del Estado, y propone en lugar de ello hablar de la relativa semiautonomía del Estado: “Pero no es una autonomía respecto de la clase dominante, ni el Estado juega un papel de árbitro entre las clases, sino que esa relativa semiautonomía es para realizar las tareas generales de reproducción social que no pueden cumplir los capitalistas por separado, como la educación, la salud, el transporte, etcétera. La relativa semiautonomía garantiza mejor las formas de dominación.” (Vitales 1998: 40)

política de separar la “sociedad” del “Estado” o la “política” de la “economía”, hace al capitalismo estable y, por consiguiente, lo hace apto para el desarrollo (Hirsch 2002: 121).

Fueron estas ideas liberales las que hegemonícamente acompañaron al proceso de expansión del Sistema de Educación pública, ideas que, al desarrollarse bajo el carácter nacionalista y unitario del Estado, finalmente no persiguieron otra cosa que asegurar la homogeneidad cultural de la sociedad. La nación es concebida como una comunidad imaginada (Anderson 1983) que encubre la diferenciación social y por consiguiente los intereses de clases.

En este sentido, la función principal del sistema de educación pública no será otra que asegurar un orden social, constituyéndose en un instrumento de carácter hegemónico capaz de mantener y hacer efectiva la dominación sobre los grupos sociales subalternos. Finalmente, si concebimos de esta manera al Estado, nos es posible entender porqué:

“[...] la forma que tuvieron los Estados latinoamericanos para constituirse en nación fue a través de la generación de sistemas educativos homogenizantes, ya sea para integrar a la población nativa y a los inmigrantes a una nueva nación mediante su incorporación a los nuevos patrones de cultura y de civilidad.” (Casassus 1992: 18)

Al SE público le fue posible consolidarse y extenderse sólo bajo el alero del Estado moderno. Aunque tal expansión no fue siempre sostenida y sin mayores contratiempos, sino que por el contrario en muchos casos fue un proceso constantemente interrumpido, ya sea debido a la baja prioridad que le dieron algunos gobiernos de turno a esta política, o por sobre todo, debido a las crisis estructurales que han generado las crisis económicas. De hecho éste fue el caso que se generó a raíz de la crisis económica de 1929 a 1932 (crisis del salitre), cuyos efectos para Chile fueron particularmente graves.

Es más, en el período 1934-1936, lo que agravó, aún más, la crisis de la educación pública, fueron los ataques de los sectores conservadores con el apoyo de la Iglesia, contra las ideas renovadoras de la educación pública, so pretexto de un supuesto avance del comunismo (Núñez 1989: 18). Es así que, a partir de 1938, desde el fin del segundo gobierno de Alessandri Palma⁴ y la entrada del Frente Popular⁵ en adelante, el Estado chileno comienza a asumir una nueva política con el objetivo de revertir la crisis económica que estaba afectando seriamente al país en su conjunto. Entre las nuevas funciones que debió asumir el Estado, estuvo la tarea de fomentar el

⁴ Arturo Alessandri Palma, presidente conservador de orientación derechista que gobernó Chile entre 1920-1925 y entre 1933-1938.

⁵ A fines de 1938 es elegido presidente el radical Pedro Aguirre Cerda representante de la alianza del Frente Popular, integrada por los partidos radical, socialista, comunista y apoyada por la Confederación de Trabajadores de Chile.

proceso de “industrialización por sustitución de importaciones”, política que estaba dirigida al desarrollo del mercado interno.

En América Latina se había tenido igualmente la experiencia de que “[...] tasas de crecimiento positivas sólo eran posibles con una política de crecimiento correspondiente, lo que llevó a la política de industrialización mediante la sustitución de importaciones” (Hinkelammert 2001: 9). Este período se caracterizó por la existencia de un Estado planificador y promotor de la política de crecimiento y desarrollo, es decir, por una intervención protagónica del Estado en la esfera socio-económica.

La legitimación de este nuevo modelo de desarrollo se basó en activar en forma esencial la capacidad de un constante crecimiento económico y en fomentar una política de distribución material a favor de casi todas las clases sociales. Se describe esta forma de regulación como “monopólica” por el alto grado de normatividad y de conducción centralizado (Hirsch 2002: 88).

Así, consecuente con el “nuevo” modelo de desarrollo capitalista, la modernización de la sociedad chilena no sólo tuvo relación con la economía, sino también con la educación, salud, vivienda, con el fin de asegurar una mano de obra más calificada y una mejor reproducción de la fuerza de trabajo (Vitales 1998: 84). Con tal efecto, el Estado debía proporcionar un mayor porcentaje del Presupuesto Nacional, a los sistemas sociales para financiarlos, ya que el sector privado -en particular las empresas privadas, quizás más que la iglesia y otras instituciones sociales- no estaba dispuesto, y, en teoría, no debía asumir tales tareas. En lo que se refiere a la educación, se hizo necesario por lo tanto:

“[...] una nueva reforma de la educación secundaria y superior, que tendiera a garantizar el avance tecnológico y la investigación estructural funcionalista de los cambios sociales, destinada a detectar las ‘anomalías’ y protestas populares, como asimismo los mecanismos de reacción de la vieja oligarquía terrateniente. La modernización debía expresarse, asimismo, en una mayor democratización de la sociedad.” (84)

2.2 El conflicto entre el Estado y el sector privado por la expansión del SE

La consolidación y expansión del Sistema de Educación (SE) fue, desde los inicios de la república, una tarea compartida por el Estado y sectores independientes a éste. Aunque es posible constatar, como ya se mencionó, que el sector privado jugó un rol determinante en la consolidación y expansión del SE para satisfacer primordialmente las necesidades educativas de las élites chilenas.

De acuerdo a este hecho es posible comprobar que hacia 1851 sólo 186 de las 571 escuelas primarias registradas eran fiscales (Beyer 2000: 649). Con relación a la educación secundaria, en

tanto existían 18 liceos fiscales y 63 liceos o colegios particulares. Estos últimos concentraban el 60% de la matrícula (650). La enseñanza particular se toleraba, por una parte, por la escasez de recursos del Estado y, por otra, debido a que en los gobiernos de la época se encontraban fuertes promotores de la "libertad de enseñanza". Sin embargo, esta tendencia será revertida por una intervención cada vez más ascendente del Estado a favor de la consolidación y expansión del SE pública.

El resultado de esta política fue que en 1861, diez años más tarde, el número de escuelas primarias fiscales y municipales alcanzaría en el país a un total de 648, de un total de 911 establecimientos (Campos Harriet, en: Beyer 2000: 649). Incluso, en un lapso de 7 años, el número de escuelas fiscales habría pasado de un 32,5% del total a un 56,5% (650). En las dos últimas décadas del siglo XIX, las escuelas públicas aumentan de 620 a un total de 1700. Las escuelas privadas parecen reducirse, dado que en la última década del siglo disminuyen de 547 a un total de 459 (650). Esta tendencia fue sólo el resultado del consenso histórico en materia educacional, el que finalmente quedó estipulado en el artículo 7 de la Constitución de 1925:

“La educación pública es una atención preferente del Estado... La educación primaria es obligatoria ...Habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad de gobierno.” (véase Novella 2001: 17)

Es más, Valentín Letelier acuñó el término del Estado Docente en su clásico tratado sobre la filosofía de la educación⁶ para denominar la gestión y la preocupación del Estado, inspirado en un ideario liberal y laico, por la educación pública.

“En cuanto a proyecto político y cultural, el Estado Docente implicaba un doble proceso de secularización y universalización de la enseñanza como motor de un esquema de desarrollo nacional neo-bismarckiano con alta cobertura y accesibilidad (y también calidad), al menos en teoría.” (17)

No obstante al ímpetu y perseverancia del Estado en el fomento de la educación pública, el desarrollo de ésta, como mencionamos anteriormente, no estará libre de tropiezos. Fue así que, a raíz de la crisis económica (1929-1932), la expansión de la educación se detuvo en 1928, alcanzando el máximo retroceso hacia 1932-1934. Recién entre los años 1935 y 1973, el Estado logró no de manera total, pero sí parcialmente, bajo el marco del nuevo modelo de desarrollo, revertir la crisis que afectaba a la sociedad y con ello al SE. La matrícula del sistema escolar primario y secundario aumenta entre 1935 y 1973 de 587.834 a 1.487.007 estudiantes, elevándose la tasa de escolaridad, en relación con la población de 6 a 18 años de edad, de un el 41,9% al 65,4%.

⁶ Valentín Letelier (1911), *Filosofía de la Educación*, Babalut y Cía-Editores, Buenos Aires, 1927

La expansión del sistema escolar casi se duplica en el período siguiente (entre 1961 y 1973), en el cual la población matriculada asciende a 2.760.145, llegando a alcanzar la cobertura del SE a un 91,3%.⁷ La expansión del sector público con relación al sector privado llega en 1961 a un 69,9% y en 1973 a un 80,7%, es decir, el Estado atiende en sus escuelas a un 81,6% del alumnado nacional (Núñez 1989: 19).

Como era lógico y de esperar, el papel activo del Estado por la universalización de educación pública entró en fuerte contradicción con los intereses privados, preponderantemente con los de la Iglesia Católica y de los sectores conservadores de la sociedad por mantener su influencia sobre la educación, reivindicando permanentemente, hasta el día de hoy, el derecho a la “libertad de enseñanza”. Tras largas luchas ideológicas y políticas se llegó a una fórmula conciliatoria:

“El Estado mantendría sus responsabilidades y facultades en torno a la educación: fijar fines y objetivos, planes y otras normas, otorgar títulos y grados, mantener un amplio sistema público de escuelas, y supervigilar y fiscalizar a aquellas escuelas privadas que -a cambio de subvenciones estatales y reconocimiento oficial de sus estudios- se acogieran voluntariamente a la normativa estatal, etc.” (PIIE 1984:27)

Finalmente la expansión del sector privado se vio favorecida a través de esta salida pactada, la que, después de todo, no era otra cosa que proporcionarle a este sector la posibilidad de impartir educación subvencionada con recursos públicos y con ello permitirle influir ideológicamente sobre algunos sectores sociales, en particular sobre sectores de la clase media. Conforme a este acuerdo, el Estado a partir de 1951, producto de la ley de subvenciones, le aporta al sector privado el 50% del costo de un alumno de escuela pública del mismo nivel. Ello nos explica porque en 1954 la participación de la enseñanza privada en la matrícula de todo el sistema escolar haya llegado a representar un 33,3% (Núñez 1989: 19).

En definitiva, el resultado de la política estatal en materia educacional fue que el Estado por una parte, procuró por el desarrollo y fortalecimiento del SE público y, por otra parte, proporcionó apoyo al desarrollo de la educación privada, no sólo a través de subvenciones, sino también mediante las instituciones públicas ligadas a la formación de la mayor parte de docentes, además de

⁷ La expansión de la matrícula es diferenciada según los niveles educativos. El nivel primario (1° a 6° grado de preparatoria), evoluciona aumentando un 133,1% entre 1935 y 1961. En el mismo lapso, el nivel secundario (1° a 6° grado de humanidades) crece un 303,1%. Entre 1961 y 1973, el nivel primario se eleva en 55,4% mientras que el secundario lo hace en 238%. La educación superior, por su parte, se multiplica por cuatro entre 1935 y 1961 y casi seis veces entre 1961 y 1973. Otro sector que va paulatinamente aumentando en la matrícula es el femenino. En el nivel primario, las mujeres prácticamente mantienen estable una representación levemente menor en el total de la matrícula: 48,9% en 1935, 48,7% en 1961 y 49,2% en 1973. En la enseñanza secundaria, se tiende a acercarse a una proporción aceptable: 45,7% en 1935, 50,3% en 1961 y 49,7% en 1973. Finalmente, es en la educación superior donde se observa un aumento de la representación de las mujeres: 25,1% en 1940, 36% en 1961 y 38,6% en 1973 (véase Núñez 1989: 19-21).

proporcionarle ayuda económica para ampliar o renovar la infraestructura escolar y financiamiento a los programas asistenciales para estudiantes.

Sin embargo, a pesar del conflicto entre ambos sectores, la educación pública fue la dominante y la que tuvo más amplia cobertura (PIIE 1984: 27). El Estado, en este período, no sólo se esforzó en extender el acceso a la educación pública en los centros urbanos, sino también lo hizo en los sectores periféricos de las ciudades y en los sectores rurales y apartados del país, aumentando principalmente el número de escuelas primarias. Por lo tanto y conforme a este desarrollo, un “mayor número de ciudades pequeñas puede contar con enseñanza media, gracias a la creación de escuelas consolidadas y liceos, los cuales se extienden también a los barrios populares de las grandes urbes” (PIIE 1984: 18). Además, como consecuencia del proceso de industrialización que vivía el país, el Estado debió facilitar y propulsar la diversificación educativa acorde a las nuevas exigencias. Así, la enseñanza técnico-profesional elevó su proporción en el conjunto de la enseñanza secundaria de un 21,8% en 1935 a un 35,3% en 1961 (Núñez, 1989: 21).

En este período, la sociedad en su conjunto se vio beneficiada por la expansión del SE, en especial por la del nivel primario, también llamada entonces educación preparatoria, y a partir de 1968 educación básica. Mientras que en el caso de la enseñanza secundaria, antes llamada de humanidades, y desde 1968 enseñanza media, que beneficiaba desde un primer momento a las élites chilenas, su expansión, producida a partir de la década de los 60, comenzará a ser revertida en forma gradual y sostenida, principalmente, a favor de la clase media. Ciertamente, se puede constatar que la matrícula de la enseñanza media ascendió a un 50% en 1970 para llegar a un 80% en 1990 (Espínola 1991:10). Como ya mencionamos, la expansión de la enseñanza secundaria favoreció en forma especial a la clase media, abriéndole a ésta la posibilidad de exigir el derecho de ingreso a la Universidad.

Esta tendencia tuvo una fuerte correlación con la inclinación de esta clase para elegir profesiones tradicionales, a pesar de que la modernización, urbanización y el desarrollo industrial del país requerían de un SE más diversificado y acorde a este modelo de desarrollo. Al parecer surgía así una “nueva” élite cuya estrategia para establecerse en el poder consistía en acumular “capital cultural”, a diferencia de las élites “tradicionales”. De este modo, la educación, en especial la expansión de la enseñanza secundaria, abría nuevos caminos que hacían posible “la movilidad social”.

De acuerdo a esta lógica, la educación secundaria de carácter humanista-científica predominará en prestigio sobre la educación técnico profesional, lo que se expresará en la preferencia del alumnado por aquélla. Mientras que la educación técnico-profesional será un espacio preferen-

temente ocupado por jóvenes que pertenecen ya sea a la clase media baja o a los sectores pobres de la sociedad (Núñez 1989: 21). Esta propiedad selectiva del sistema ha caracterizado al SE chileno y se ha mantenido, aunque en un nuevo contexto y con nuevos matices, hasta el día de hoy.

El sentido de dirección que debe tomar la expansión del SE, ya sea a favor del sector público o a favor del privado estará en constante tensión a lo largo del desarrollo de éste. El elemento "nuevo" en este caso será puesto en práctica a partir de 1980 con la descentralización del SE (véase capítulo II), lo que nos permitirá hablar de la privatización de la educación pública, sin dejar de tomar en cuenta que, desde hace mucho tiempo, como ya hemos visto, existe la educación privada subsidiada por el Estado.

2.3 Transformación del Estado: del Estado de compromiso al Estado nacional competitivo

La liberalización de los mercados y la creciente internacionalización del capital fue poniendo lentamente fin a la política de expansión de los mercados internos, y con ello se fue acortando la función reguladora del Estado históricamente conocida. La consecuencia inmediata de este desarrollo es que el contenido y el espacio de acción de la política estatal pasarán a estar determinados en gran medida, y en forma directa y arbitraria, por el movimiento de capital internacional.

A modo de ejemplo podemos decir que si se intenta expandir el sistema social, o el sólo hecho de mantenerlo, afectaría a la rentabilidad del capital dentro del correspondiente territorio nacional. En respuesta a esto el capital puede amenazar con su inmediato retiro. Las consecuencias serían la pérdida de puestos de trabajo, desocupación, menor crecimiento, menor recaudación de impuestos, y con ello, menos recursos financieros para el Estado. "Se impone la medida internacional cada vez más fuerte, no sólo en la periferia sino también en los centros, de una política de *competitive austerity*, es decir, una competencia general de ahorro a nivel internacional"⁸ (Hirsch 1998: 32).

Así, las empresas transnacionales, por una parte, se han convertido en los actores económicos más determinantes y, por otra parte, han impuesto, cada vez más fuertemente, las obligaciones del principio capitalista de la competencia y la efectividad:

"Dentro de las economías nacionales aumentó fuertemente la importancia del sector exportador, lo que condujo a que la utilización del capital no sólo se hizo más

⁸ Traducción propia.

independiente del desarrollo de los sueldos en el marco nacional, sino que, al mismo tiempo, el monto de los salarios como factor de costo en la competencia internacional se volvió cada vez más importante.”⁹ (Dunford 1990, en: Hirsch 2002: 121)

Este desarrollo nos estaría indicando el surgimiento y la imposición de un nuevo tipo de Estado. Se puede caracterizar entonces, al Estado del capitalismo globalizado como el “Estado nacional competitivo” (Hirsch 1998). Se trata de un Estado, en el cual las estructuras internas y la política son determinadas decisivamente por la presión de la competencia, es decir, un Estado que se limita a procurar las ventajas comparativas para promover las exportaciones a nivel internacional. Este “nuevo” Estado tiene ante todo dos características; por una parte, el Estado en su aspecto funcional cesa de regular la economía nacional sobre la base del compromiso preventivo y organizado de clases; por otra parte, este hecho, en su aspecto estructural, conlleva de facto a la despolitización de la sociedad dentro de los marcos institucionales de la democracia liberal.

El efecto más directo de este desarrollo tiene como implicancia que las decisiones políticas fundamentales en muchos casos no corresponden a las decisiones democráticas. La política estatal se somete así a la llamada “presión de los hechos” (véase Hirsch 1998: 33-35).

Otro de los elementos que caracteriza las transformaciones actuales, es el hecho de que mediante el proceso de descentralización administrativa y política de los Estados se ha tendido a reforzar las relaciones económicas regionalizadas dentro de las fronteras nacional-estatales y más allá de éstas, lo que ha tendido a generar un nuevo tipo de jerarquía de los espacios económicos. Como resultado se aceleran los procesos de heterogeneidad social y las tendencias de divisiones, así como también la regionalización a nivel económico, social y cultural dentro de las sociedades constituidas por el Estado y más allá de las fronteras estatales tradicionales (véase Hirsch 2002: 108).

Esta tendencia a la transformación del Estado y, junto a ello, del modelo de desarrollo en América Latina, especialmente en Chile, habría llegado al parecer con el golpe militar el 11 de Septiembre de 1973¹⁰:

⁹ Ídem.

¹⁰ El 11 de septiembre de 1973 es asociado al cambio de paradigma del modelo de desarrollo en Chile el que, en definitiva, significó desregular la economía, es decir, abrir radicalmente el país a las inversiones extranjeras, privatizar el sector social, dismantelar -privatizar- el sector público y la industria nacional, pero sobre todo significó un cambio cultural radical: la “americanización” de la sociedad chilena. Sin embargo, los propulsores de los cambios son reconocidos por el “mérito” de haber convertido el “modelo” chileno en producto de “exportación” a los demás países de América Latina: “En 1974, empezó en Chile un proceso de privatización de empresas estatales, proceso que no ha terminado. Es el primero del mundo de esa envergadura; empezó aun antes que las privatizaciones inglesas. Fue novedoso, profundo, llamativo, sorprendente, aunque no estuvo exento de tropiezos y defectos. Sin embargo, en muchos aspectos ha resultado muy exitoso, de manera tal que ha sido analizado profusamente e imitado por países de todas las latitudes del globo.” (Hachette 2000: 114)

“[...] el huracán de la globalización llevó a partir del golpe militar chileno de 1973 a la abolición y al consiguiente abandono del proyecto de industrialización y desarrollo.” (Hinkelammert 2001: 6)

El historiador chileno Gabriel Salazar asocia estas transformaciones a tendencias o a cambios estructurales en el ámbito internacional que coincidirán con la implementación del modelo en Chile, afirmando que después del 11 de septiembre:

“[...] lo que se hizo fue subsumir el proyecto histórico nacional en el proyecto mundial de globalización. [Así] la política de la globalización es el tecnocratismo en su forma omnicomprendensiva extrema que fagocita y refunde todos los discursos: el de modernización, de descentralización, de mercado abierto, de gobernabilidad, de comunicación, de desarrollo local, de identidad cultural, etc.” (Salazar 1999: 129)

Podemos afirmar entonces que los cambios políticos y económicos en el ámbito internacional, habrían contribuido a acelerar la crisis del Estado chileno ya en marcha hasta ese momento. Pierre Vigier se refiere al caso chileno en los siguientes términos:

“[...] lo paradójico y significativo es que, en la región, la incorporación del tema de la reforma del Estado, no llega explícitamente desde la clase política o del discurso político mismo, sino como una necesidad de naturaleza explícitamente económica. Es así que el liberalismo clásico entra en la escena nacional de la mano de las necesidades del sistema financiero internacional.” (Vigier 1995: 99)

No obstante, si aceptamos la idea de la transformación del Estado, al mismo tiempo debemos aceptar también la dificultad para determinar su “nuevo” carácter; es decir, lo que se entiende concretamente por Estado y sociedad hoy, a la vista de la globalización, internacionalización y regionalización. En especial, si tenemos que tomar en cuenta que el Estado y el capital internacional se enfrentan a constelaciones completamente cambiadas, como consecuencia de los procesos internacionales de monopolización del capital (Hirsch 2002: 121).

Así, opiniones como: “El Estado no es más lo que fue antes. Tampoco es él una autoridad con un poder peculiar, ni es la instancia de conducción y coordinación que mejor puede determinar y organizar hacia donde se debe ir”¹¹ (Böhret 1993), caracterizan en la actualidad la discusión sobre la noción de Estado en las ciencias políticas. Dicho de manera más precisa, la tendencia histórica que apunta hacia la “descentralización del Estado” conlleva a la desaparición paulatina de las competencias y de la facultad de organización del Estado, a la dispersión de sus aparatos y al desvanecimiento de sus fronteras a favor de las instituciones privadas (Offe 1987: 313).

¹¹ Traducción propia

Todas estas ideas derivadas de las transformaciones económicas, y por lo tanto sociales y culturales, nos inducen a confirmar un cambio societal y por ende un cambio de las funciones del Estado moderno. En lo que respecta al Estado chileno, podemos suponer a priori, para el caso de nuestro trabajo, que no se puede hablar de una "retirada" del Estado, es decir, del cese de sus funciones tradicionales, aunque se hayan modificado en forma sustancial las formas de regular la sociedad. Incluso autores conservadores que apoyaron casi sin condición las transformaciones neoliberales bajo la dictadura militar, como es el caso de Bravo Lira, sugieren expresiones tales como "del Estado modernizador al Estado subsidiario", para poner en evidencia tales cambios. Así, el Estado subsidiario "contrasta con el Estado modernizador en cuanto renuncia a regular las actividades de la población y apela en cambio a la iniciativa de las personas y organizaciones intermedias para sacar adelante el país" (Bravo Lira 1996: 12).

Otros autores de orientación más moderada sostienen que, en efecto, "[...] el Estado de compromiso, interventor y regulador de los conflictos sociales que marcó el desarrollo de la política chilena hasta 1973, da paso a un Estado con una escasa capacidad e interés por las demandas surgidas desde los sectores populares y que entrega al mercado la responsabilidad de articular las demandas sociales, auto-definiéndose -en lo económico- como subsidiario." (Ibáñez, Maureira y Álvarez 1995: 15). Al parecer existiría un cierto consenso en caracterizar al nuevo Estado. Aún cuando no rechazamos por completo esta caracterización del Estado deseamos relativizarla en función a la pregunta central de este trabajo.

Sostenemos, por lo tanto, que la disminución del papel activo y propenderante del Estado en la esfera económica y social de la sociedad no es absoluta, sino por el contrario ésta, en situaciones históricas específicas, en regímenes autoritarios o por el avance de los procesos democráticos, incluso puede aumentar. El Estado chileno tanto hoy como antes, no ha cesado de regular, es decir, de generar el marco que organiza las relaciones económicas, sociales y culturales de los miembros de la sociedad, garantizando con ello la cohesión social y, por consiguiente, la gobernabilidad de la sociedad.

Lo que ha cambiado, sin embargo, es la estructura del Estado y la forma de regular e intervenir en las diferentes esferas de la sociedad, dada la necesidad de adaptarse a las presiones políticas y económicas que han surgido del nuevo contexto nacional como internacional. Por lo tanto, el "nuevo" Estado al emerger del Estado "tradicionalmente" conocido no ha cambiado la esencia que lo ha venido caracterizando a lo largo de su historia, sino que a debido modificarse para adaptarse a los tiempos de la "globalización".

En este sentido, la nueva forma de intervención del Estado en la sociedad se ha caracterizado por el desplazamiento de una regulación monopólica, es decir, de un intervencionismo corporativista estatal, a una que intensifica las relaciones de mercado y de competencia, la que a su vez ha ido acompañada, en el caso de Chile, por una descentralización de la función económica, política, social y administrativa del Estado. Las relaciones de competitividad han sido favorecidas mediante la desregulación de la economía, es decir, por la privatización de la esfera económica y social de la sociedad.

Así, el traspaso de los sistemas sociales del Estado, salud, educación, prevención social etc., al sector privado obedecen en gran parte a las presiones del capital, pero no a las del “capital productivo”, sino a la del “capital especulativo”. Porque las inversiones en nuevos “capitales productivos”, para que tengan lugar deben asegurar rentabilidad desde el comienzo. Y porque, además, los “capitales productivos”, sin la protección del Estado, muy raras veces pueden ser competitivos, por lo tanto, son alocados en áreas no productivas y por esta razón los capitales se invierten especulativamente. Tales posibilidades de inversiones especulativas se dan en aquellos sectores de la sociedad que, hasta ese entonces, se habían desarrollado fuera del ámbito de los criterios de la rentabilidad económica, es decir, en las áreas sociales y en la infraestructura del país (carreteras, aeropuertos etc.).

“Cualquier actividad humana tiene que ser transformada en una esfera de inversión del capital, para que el capital especulativo pueda desarrollarse: las escuelas, los jardines infantiles, las universidades, los sistemas de salud, las carreteras la infraestructura energética, los ferrocarriles, el correo, las telecomunicaciones, los otros medios de comunicación, etc.” (Hinkelammert 2001: 14)

Esta idea ha sido sostenida también en forma vehemente por Salazar:

“La estrategia modernizante no se propuso incrementar la acumulación capitalista aumentando en sus procesos productivos ‘la innovación tecnológica’, sino decapitando el fondo fiscal y trasladando ese capital a la empresa privada. Ese trasvasaje (en el que deben incluirse empresas estatales y servicios públicos de salud, educación y previsión, entre otros), revela que la modernización consistió en una redistribución de mecanismos acumulativos (no en la potenciación de mecanismos productivos) que no tiene parangón alguno en la historia de Chile.” (Salazar 1999:109)

Algunos de estos elementos que ponen en evidencia la disminución del aparato administrativo del Estado con relación a su matriz clásica serán abordados a continuación. Para este efecto, describiremos de forma general las reformas del Estado chileno que tuvieron lugar durante el régimen militar, las que, a partir de 1990, pasarán a ser asumidas sin revisión alguna por los gobiernos de la Concertación.

2.4 La reforma del Estado chileno en los años 70 y 80

El proceso de la liberalización del sistema económico, que se dio inicio a mediados de los años 70, con el que, en definitiva, se reorientaban las funciones públicas del Estado, se afianzó y profundizó a lo largo de los años 80. A lo largo de este período se dio curso al programa que el régimen militar llamó “las siete modernizaciones”¹², el que tuvo por objetivo reducir significativamente la responsabilidad estatal en la administración de los servicios públicos, en especial, de los que se refieren al área social, para asignarle al sector privado un rol más protagónico en la administración y en la expansión de éstos.

Podemos decir que la reforma del Estado durante el régimen militar se elevó a la categoría de “principio” absoluto y asumió una alta prioridad política. Este proceso transformador se implementó en los siguientes tres niveles: la transformación del papel regulador del Estado, la reestructuración del aparato institucional y la reducción de la dotación de personal.

En este sentido, las reformas de carácter político y económico, la “privatización”, “desmonopolización”, “desregulación” de la economía y la “descentralización” política del país, se impusieron con mayor o menor grado y velocidad, dependiendo, en cada uno de los casos, de la resistencia que ofrecieron los diferentes grupos de la sociedad y de los recursos, humanos como económicos que disponía el Estado para llevarlas a su fin. Con excepción de la descentralización política del país, estos procesos sirven de sustento a la idea de afirmar la supremacía del mercado sobre el Estado para optimizar la asignación de recursos (Garretón 1995: 197).

Es importante resaltar el carácter avasallador del proceso de privatización, tanto de empresas como de servicios públicos, lo cual se manifiesta en la siguiente cita:

“La magnitud y profundidad del proceso de privatizaciones puede medirse por un solo dato. En 1973, el Estado controlaba, o al menos tenía parte de la propiedad en 229 empresas. Al terminar el régimen militar sólo 6 de las filiales de CORFO,¹³ siguen estando totalmente en manos del Estado, y, en sólo 5 más, el Estado tiene aún participación mayoritaria.” (202)

¹² “Las siete modernizaciones” se refieren a las reformas del sistema monetario, sistema tributario, de las leyes del trabajo, como asimismo a la privatización del sistema de seguridad social, de salud y educación y por último se refiere también al proceso de descentralización del Estado, es decir, a la división política del país en 13 regiones y la redefinición de las funciones del gobierno local asentadas en los municipios.

¹³ “La corporación al Fomento a la Producción”, CORFO, fue creada en 1939 y fortalecida en las décadas siguientes, con el objetivo de dotar al Estado de un instrumento de fomento a la industrialización que era considerado el pilar fundamental del llamado modelo de desarrollo hacia adentro. La CORFO llegó a ser también el símbolo, o la corporación del “Estado Empresario”, de allí que su empequeñecimiento y pérdida de importancia tiene no sólo efectos económicos sino a la vez consecuencias ideológico-políticas.

El régimen militar entre 1975 y 1989 privatizó 160 corporaciones, 16 bancos y más de 3.600 plantas mineras, agro-industriales y fundos.¹⁴ Pero la magnitud del impacto de las medidas neoliberales sobre el Estado no se reduce sólo a indicadores cuantitativos; este cambio implicó la completa transformación de la institucionalidad social en términos de un repliegue del Estado y su sometimiento a las leyes del mercado, en materia de previsión, salud, vivienda y, en gran medida también, en educación.

El traslado de iniciativas y recursos del Estado al sector privado y a los municipios, en el caso de la educación, como lo veremos más adelante en detalle, se enmarcó en una nueva institucionalidad, cuyos rasgos básicos permanecen sin perjuicio de importantes medidas de rectificación que tuvieron un efecto excluyente, dualizador y segmentador de esta institucionalidad social (204).

La restricción en el gasto público, además, implicó el deterioro de servicios como la educación, la salud y la vivienda, entre otros, dejando con ello de constituir fuentes crecientes de empleo público, con lo que el Estado perdió adicionalmente otra de sus funciones clásicas: la de Estado empleador.¹⁵

Este proceso transformador del Estado modificó también las relaciones sociales, cuyo efecto más directo fue la liberación de la relación capital-trabajo, tanto en lo que se refiere a los mercados laborales, como a los salarios. En efecto, la llamada flexibilización de la fuerza de trabajo que permite al empresariado disponer de ella en forma discrecional, incide no sólo en los niveles de los salarios, al disminuir de forma sustantiva la capacidad de negociación de los trabajadores, sino también fortalece desmesuradamente el régimen dominante del actual esquema productivo.¹⁶

Por otro lado, un aspecto importante de la reforma del Estado chileno, correspondió a la política de apertura al comercio exterior que comprende incentivos y facilidades para la diversificación de las exportaciones, y el fomento a las inversiones extranjeras a través de un marco legal favorable e incluso a través de franquicias para los flujos de capital.

¹⁴ A fines de 1981, catorce de estos bancos debieron ser rescatados por el Estado cuando el endeudamiento exterior especulativo lo llevó al borde de la quiebra (véase Mario Marcel: "Privatización y finanzas públicas", en: *Estudios CIEPLAN* 26, 1989).

¹⁵ En 1975 había 50 funcionarios públicos por cada 1000 habitantes; en 1982, había disminuido a 13 por cada 1000 y, en 1989, alcanzó la proporción de 10 a 1000, véase, Cristian Suárez: "Reseña del gobierno de Chile", CLAD, Selección de Documentos claves, Vol. 7, No 2, Caracas, 1990 (Garretón 1995:203).

¹⁶ De hecho, la represión y prohibición de los sindicatos durante la primera etapa del régimen militar, y la institucionalización del Plan Laboral en 1979, modificó de manera fundamental el complejo entramado de interrelaciones Estado, empresarios y trabajadores. Véase Cecilia Montero: "Las relaciones Laborales: ¿un asunto público?", en: Oscar Muñoz Goma (ed.) (2000), *El Estado y el Sector Privado*. Santiago de Chile: FLACSO.

En el modelo neoliberal el Estado asume un rol de extraordinaria intervención para gestar las bases de una desregulación que se asienta sobre ventajas comparativas de corto plazo. Pero el problema de esta política se agudiza, cuando la economía nacional depende principalmente de un sector exportador de recursos naturales de bajo valor agregado, ya que la hace extraordinariamente vulnerable a alteraciones en el mercado mundial.

En síntesis, “[la] gran apuesta del neoliberalismo -en Chile- fue cambiar la monoexportación por la multiexportación de materias primas. Ciertamente la diversidad reduce el riesgo [...]” (Cademartori 1998: 29), pero no lo elimina.¹⁷ Asimismo, se puede decir que tampoco el conjunto de las transformaciones sociales y económicas, que siguen esta lógica del pensamiento neoliberal, serán capaces de resolver, por un lado, los problemas de fondo, en especial, los que se refieren a la desigualdad social, y, por otro, las consecuencias negativas de la dependencia y los problemas ecológicos que se derivan de una economía que se basa en la explotación de los recursos naturales.

Finalmente, han sido todos estos principios y momentos que han caracterizado la transformación del Estado, los que han condicionado, a su vez, la transformación y modernización del SE público en Chile, como lo analizaremos en detalle a partir del próximo capítulo.

En este capítulo, nuestro objetivo fue analizar el carácter del Estado moderno chileno y su función en la expansión y consolidación de la educación pública, teniendo presente que ésta, en sus inicios, fue monopolizada por los sectores independientes al Estado para servir a los intereses de las elites, para más tarde, bajo el alero del Estado, pasar de manera paulatina a servir a otros sectores sociales. Por consiguiente, partiendo de esta premisa, hemos querido demostrar que el carácter y la expansión del SE a lo largo de su historia nunca han estado libres de conflictos y tensiones entre el Estado y el sector privado.

Por lo tanto, pensamos que mientras estos actores compartan la administración del SE permanecerá la disputa por influir en la definición e implementación de las políticas educacionales. Con relación a lo anterior, también quisimos demostrar que la expansión, ya sea a favor del sector público o privado, y el carácter de la educación han dependido de los actores sociales y políticos que asumieron este u otro modelo de desarrollo. Esto ha significado, en el caso de Chile, que con cada cambio de gobierno o administración se han introducido nuevas políticas educacionales, poniéndose en peligro la continuidad y, con ello, la efectividad de los proyectos educativos al interior del SE.

¹⁷ En 1996 bajaron, al mismo tiempo, los precios de materias tan disímiles como el cobre, la harina de pescado y la celulosa.

Nos propusimos analizar, además, la transformación del Estado, proceso que tuvo lugar a partir de los 70, con el objetivo de determinar los elementos y el contexto político y económico que caracterizan lo “nuevo” del modelo de desarrollo, y con ello poder entender lo “singular” de la relación entre el Estado y el SE hoy en día. Es decir, poder entender, por qué la educación, financiada con recursos públicos, se ha desarrollado a favor del sector privado de la sociedad.

3 Descentralización del Estado y del Sistema de Educación en Chile

“La crisis de la descentralización es una situación histórica en lo que tiene que nacer aún no alumbra y lo condenado a morir todavía agoniza y se niega a desaparecer. Es una situación de conflicto que – en imagen – suma dolores de parto y dolores de muerte.” (Núñez 1989)¹⁸

3.1 La descentralización del Estado: Una respuesta a la crisis del Estado

En este capítulo nos detendremos a analizar el proceso de descentralización y privatización del Sistema de Educación pública iniciadas en los años 80, porque lo entendemos como un proceso indisoluble e ilustrativo de la reforma del Estado en Chile. El proceso de descentralización del Estado, y por lo tanto del SE, resulta plausible, si se lo interpreta y justifica como una respuesta histórica a la burocratización y, por consiguiente a la centralización del poder del Estado. Se sostiene que la expansión de las instituciones burocráticas del Estado moderno, bajo el esquema centralista que tenía, lo habría llevado a la ineficiencia y rigidez para resolver los problemas sociales en todos sus niveles y la crisis administrativa que lo venía afectando, conduciéndolo con todo esto a su paulatina deslegitimación. De allí se explica que la actual reforma, o el “revisionismo”¹⁹, del Estado pase invariablemente por el eje de la descentralización. Conforme a esta idea, el Estado:

“[...] al aumentar su capacidad de actuar en forma centralizada en el desarrollo de sus políticas, llega un momento en que la propia centralización se empieza a convertir en una especie de trampa de ineficiencia, porque el Estado termina siendo desbordado por las demandas y saturada su capacidad de actuar de una forma coherente en esos niveles.” (Atria 1995:10)

Sospechamos que esta necesidad histórica de descentralizar el Estado y el SE responde al deseo de readecuar y de hacer más efectivas las funciones históricas del Estado y, con ello, “flexibilizar” su capacidad de intervenir centralmente, para aumentar su efectividad frente a demandas políticas, económicas y sociales de la sociedad. Esta sospecha se reafirma en especial cuando se considera que la descentralización –según la teoría de sistemas- modifica el aparato institucional administrativo, trasladándose las competencias a unidades inferiores (funcional o territorialmente definidas) dentro del aparato estatal, como también a instituciones fuera del Estado (van Haldenwang, 1990).

La descentralización puede adoptar las siguientes formas: administrativa, política y económica (Arocena 1991: 17-22, Boisier, 1991, 31-32). La descentralización administrativa apunta a trans-

¹⁸ Cf. La descentralización y las reformas educacionales en Chile. 1940 - 1973 (Núñez 1998)

¹⁹ Conceptuamos como “revisionismo” la tendencia conservadora, que viene imperando en los últimos años en Latinoamérica, que apunta a dismantelar las funciones sociales del Estado, reduciéndolo a un mero arbitro de los intereses privados, en especial transnacionales.

ferir grados de autonomía suficiente para manejar con “eficiencia” la asignación y apropiación de recursos; permite desconcentrar las instituciones administrativas burocráticas en forma general mediante el traslado de competencias hacia niveles inferiores, integrándolas horizontalmente dentro de la administración estatal. La desconcentración funcional de los ministerios por transferencia a instituciones locales es un buen ejemplo de esta medida.

La descentralización política intenta ofrecer nuevas oportunidades de participación a nivel regional o local. Mediante este proceso se trasladan algunas funciones políticas a instituciones semiestatales donde los partidos y grupos de interés ejercen una influencia decisiva. Además se transfieren competencias a entidades territoriales, regionales o locales, otorgándoles cierta autonomía frente al gobierno central.

Por último, la descentralización económica tiene por objetivo limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, aliviando así el presupuesto del Estado y liberando las fuerzas del mercado. Ésto contempla la privatización de funciones públicas, de las competencias administrativas y de los medios de producción; también comprende la desregulación legal o política de mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisivas de éste al mercado. Esta última, ha sido una de las soluciones más polémicas al problema del Estado, en especial cuando el proceso de privatización en Chile se defiende como la única salida, casi ineludible a la “crisis” del llamado “Estado-benefactor”, “Estado-escuela”, “Estado-hospital”, “Estado-empresa”.

Todos estos procesos inherentes a la descentralización del Estado podrían ser interpretados como consecuentes y lógicos frente a la necesidad “histórica” de democratizar las instituciones estatales y, con ello, las instituciones estatales ligadas al SE.

Si bien es cierto existe el consenso histórico de descentralizar el Estado, la puesta en práctica de este proceso ha estado impregnada paradójicamente por dos objetivos distintos y muy contrapuestos. El primer objetivo se asocia a la posibilidad real de democratizar la sociedad, aspiración histórica de diversos actores sociales y políticos que buscaban la democratización del Estado, y con ello también, del sistema educativo. El segundo objetivo está vinculado a la posibilidad tecnócrata de privatizar las funciones sociales del Estado, cuya implementación y puesta en práctica pasó a ser hegemónica dentro del proyecto político del régimen militar de la época.

Esta contradicción, en la forma de concebir la descentralización, se manifestaría en la definición de los objetivos antes señalados. Porque si bien es cierto, aún cuando pareciera haber consenso en la finalidad de la descentralización, esto es, mayor participación y autonomía en la adminis-

tración de las instituciones civiles, las distintas formas de llevarla a cabo y ponerlas en práctica están en franca contradicción. Es más, esta contradicción se ha visto aún más sobrecargada, en este caso, por el hecho de que en Chile la descentralización burocrática del Estado ha carecido de toda legitimidad política. La contradicción histórica que ha incubado este proceso se pone de manifiesto en las diferencias político-ideológicas entre el régimen militar y los regímenes democráticos posteriores que, si bien, no habían sido partícipes en el proceso de concepción y puesta en práctica de la descentralización, por cierto la han mantenido en el tiempo, haciéndole las correcciones necesarias para otorgarle un mayor grado de legitimidad.

Todas estas contradicciones nos inducen a pensar que los conceptos y procesos inherentes a la descentralización del Estado, como por ejemplo el de participación y de autonomía, ya sea las interpretaciones asociadas como la realización de éstos, se encuentran en contraposición, poniendo en tensión la reforma del SE. En primer lugar, ésto ha quedado manifestado en las diferentes estrategias que persiguen los diferentes actores, que actúan dentro del SE, frente al Estado; en segundo lugar, ha quedado expresado en la reactivación de la intervención estatal en el SE que se viene dando a partir de los 90. Esto último, al parecer, resulta ser interesante, si se considera que una resurrección del Estado en alguna de sus funciones sociales conocidas, por mínima que ésta sea, podría aparentemente contradecirse con la forma con que se ha venido regulando el SE en Chile.

Por todas estas razones se nos hace necesario, en primer lugar, analizar la relación histórica entre centralización y descentralización del SE; en segundo lugar comprender como el Estado concibe la autonomía, es decir, la autonomía con la que espera potenciar la participación de los actores e instituciones del SE. En la misma línea, esperamos concebir la autonomía, aunque esta vez de manera diametralmente opuesta, como un espacio dinámico de lucha por la democratización del SE, para finalmente poder contrastarlo con el primero. A partir de este contraste, esperamos poder relativizar los discursos e interpretaciones asociadas a la descentralización del SE en los 80 para, a continuación (en el capítulo 3 y 4) continuar, esta vez bajo el contexto de la democracia representativa, con el análisis de la descentralización del SE en los 90.

3.2 El carácter centralizado del sistema de educación pública

El Estado nacional, de acuerdo a su esencia, le fue imprimiendo al SE, a lo largo de su desarrollo histórico, un carácter unitario y centralizado. El resultado de este proceso fue la consolidación de un sistema nacional de educación pública con un currículo de carácter uniforme, es decir, con objetivos y contenidos idénticos para su aplicación en todo el país. Debido a esta característica

dominante del SE, la crítica al centralismo y a la uniformidad de la educación no tardó en generarse:

“En la reforma de 1928 está contenido un serio esfuerzo por ‘regionalizar’ el proceso educativo. No obstante, el peso del carácter unitario del Estado fue más fuerte.”
(Núñez 1989: 8)

La consolidación del Ministerio de Educación en la segunda mitad del siglo XIX contribuyó finalmente a fortalecer el Estado Docente (Núñez, 1989), reforzando con ello la centralización y, por consiguiente, frenando la aspiración histórica de descentralizar al SE. A lo largo de este proceso, el Ministerio de Educación fue decretando las materias y las reglas para la promoción de los alumnos, garantizando al mismo tiempo los diferentes grados de enseñanza a nivel nacional mediante el reconocimiento de los certificados emitidos por los establecimientos educacionales. Además, el Ministerio de Educación tuvo la responsabilidad única para administrar todos los recursos, humanos como económicos, del sistema de educación pública.

Finalmente, fue el Estado, como resultado del proceso de acumulación y expansión de *capital simbólico*,²⁰ el que estuvo en la condición de, a partir de 1920, dictar e imponer la Ley de Instrucción Primaria obligatoria.²¹ Producto de este desarrollo histórico, el Ministerio de Educación (MINEDUC) llegó a ser, hacia fines de los años 70, la institución responsable no sólo de las decisiones de tipo técnico-pedagógico, sino que también fue responsable de la contratación de la totalidad de los profesores del país, como asimismo de su perfeccionamiento, de la mantención y reparación de los establecimientos, y de la compra de la totalidad de los materiales y equipos para la educación.

El Ministerio de Educación administraba centralmente más del 90% de su presupuesto y contaba con más de 116 mil funcionarios, entre profesores y empleados administrativos. Hasta 1979, las tres Direcciones de Educación²² (Primaria, Secundaria y Profesional) administraban desde Santiago el 70% del presupuesto del Ministerio y, tenían a más de 22 mil funcionarios bajo sus

²⁰ Bourdieu concibe al Estado como un proceso histórico de concentración de diferentes tipos de capitales, no sólo del capital de la violencia física, sino también del capital económico, del capital cultural y ante todo del capital simbólico. Un proceso que hace al Estado un poseedor de un meta-capital, el cual le permite ejercer poder sobre los otros tipos de capital y sus portadores. El capital simbólico, en el caso del SE, no es otra cosa que un determinado tipo de capital concentrado y administrado por el Estado (el idioma oficial, las reglas y normas, el currículo, los certificados etc.) y que funciona a través de la violencia simbólica, es decir, sólo si los actores sociales son capaces de percibirlo y si están dispuestos a reconocerlo como tal y por consiguiente a contribuir a su valorización. (véase Bourdieu, 1998: 50, 100, 108)

²¹ La educación primaria se extiende entre los 7 y los 13 años de edad y establece la obligatoriedad sólo para los primeros cuatro años. Durante el siglo XX – hasta 1960 - la educación se desarrolla bajo esta legislación.

²² Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se deja atrás la educación primaria de seis años y se la reemplaza por la educación básica obligatoria de 8 años. La secundaria de seis años se sustituye por la educación media de cuatro años, que tiene dos ramas: la educación científico-humanista y la educación técnico profesional o vocacional. Esta organización de la educación es la que rige hasta hoy.

funciones, encargándose de la totalidad de los aspectos relacionados con la enseñanza básica, media y la profesional. (Espínola 1991: 10)

3.3 La educación pública, la centralización y descentralización del SE chileno

La contradicción histórica entre la centralización y descentralización administrativa del Estado se manifiesta en los valores y visiones contrapuestos de las elites políticas e intelectuales sobre temas como desarrollo y desigualdad social. Este conflicto se mantuvo latente no obstante de que existía consenso sobre la idea de modernizar el país, aunque, a decir verdad, no en la forma de llevarlo a la práctica. Para los conservadores la desigualdad es percibida como natural, de modo que ésta debe ser asumida como parte de los contenidos del proyecto; es decir, el proyecto conservador no contempla la transformación de la sociedad, sino más bien propone adaptar el proyecto a la realidad ya existente:

“[...] Cada vez que se está hablando de la educación moderna, se está hablando de una educación al servicio de una clase, pues no se cuestiona jamás la desigualdad social ni tampoco se colige intento alguno por transformarla.” (Viereck 1999: 110)

Mientras, los liberales inspirados en valores laicos y democráticos, conciben la superación de la desigualdad política y social como una condición indispensable para la construcción de un Estado moderno, ya que, según éstos, una modernización de la sociedad no se lograría nunca sin afianzar el *establishment* de un sistema socio-político que exhibiría grandes desigualdades sociales. Finalmente, serán las ideas laicas e igualitarias, en particular a partir de 1870, las que predominarán en los criterios del diseño educacional nacional y serán los principios que estarán en juego en el desarrollo del SE:

“[...] hay que transformar la realidad usando a la educación, pues es el saber el que libera a los pueblos de la barbarie y, además, dicho saber no es propiedad de unos pocos sino de todos, por lo que sólo un espacio de bien común como el Estado puede garantizar dicha igualdad.” (Viereck 1999: 112)

Entonces, serán estas concepciones, por cierto muy antagónicas, que permanecerán a lo largo del tiempo, expresándose de manera oportuna de acuerdo a la posibilidad político-histórica que les ofrecía la sociedad; éstas encontrarán, además, a sus representantes en los partidos y grupos políticos herederos de tales tradiciones. Es así que desde comienzos de la década del 40, bajo esta tensión, se acentúa nuevamente la crítica al centralismo y la uniformidad del SE. Esta tensión alcanzará su punto culminante en las décadas del 60 y 70, producto del explosivo desarrollo del SE que se expresará en la expansión acelerada de la matrícula. Es más, encontrará su expresión más radical en las movilizaciones sociales que exigían participación y que ponían en duda la estructura administrativa tradicional.

A partir de los gobiernos radicales, en especial durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), se desarrolla el Estado moderno chileno inspirado en valores laicos y democráticos, lo que se refleja en la frase "gobernar es educar" (Viereck 1999: 112). En este período emerge el concepto de desarrollo como política prioritaria del Estado, pero ahora ligado directamente a la necesidad de impulsar la industrialización del país.

Más tarde, con los partidos de centro izquierda, en especial con la Democracia Cristiana se impulsa bajo la consigna de la "revolución en Libertad" (Eduardo Frei 1964-1970) una política de desarrollo que apunta, en materia educacional, a aumentar la tasa de escolaridad a nivel nacional. Bajo este lema se construyen más escuelas y se promueve el trabajo docente en regiones apartadas y aisladas del país. Además se lleva a cabo la primera gran reforma educacional a nivel de estructuras, currículo y fundamentos filosóficos y sociológicos de la educación.

Pero la dirección y continuidad del desarrollo del SE público se verá enfrentado a cambios con el triunfo de la Unidad Popular²³ (Salvador Allende 1970-73) bajo el lema, esta vez, de la "vía chilena al socialismo", en el que se proponía crear la ENU (Escuela Nacional Unificada). Con la ENU, el gobierno buscaba, por una parte, satisfacer la necesidad histórica de democratizar el currículo, en especial cuando sus objetivos y principios filosóficos habían sido determinados un siglo atrás en gran parte por los sectores más conservadores de la sociedad. La primera reforma significativa, en este sentido, había sido llevada a cabo recién en el año 1968 dentro del proceso antes mencionado. Por otra parte, con la ENU se esperaba darle un carácter más homogéneo y unificado a la estructura y administración del SE. En ese sentido, el proyecto de la ENU hubiera podido llegar a ser la máxima expresión del concepto de educación estatal centralizada, aunque contenía también elementos importante en lo que se refiere la democratización del SE²⁴.

Sin embargo, este proyecto y el proceso de expansión del SE público, llevado a cabo hasta ese momento por los diferentes gobiernos de la época, sería violentamente abortado por el golpe militar en 1973. El quiebre político que se produce a partir de entonces conlleva fundamentalmente la imposición de un "nuevo" modelo de desarrollo, del que -como veremos- no escapará el SE chileno. Esto nos permite pensar que las élites conservadoras del país vuelven a tomar "por las riendas" el proyecto de desarrollo y, con ello, el carácter y desarrollo del SE chileno.

[...] La descentralización puede ser vista como una reacción neoconservadora o neoliberal-conservadora, aunque no debe creerse que los antiguos conservadores no

²³ Coalición de partidos de izquierda.

²⁴ El planteamiento integral de la administración de Alessandri, la reforma general de la administración de Frei y los proyectos de cambio educativo propuestos por el régimen de Allende contuvieron soluciones al centralismo y a la uniformidad del SE. Sin embargo, no lograron superar la formulación discursiva, o apenas se iniciaron en la práctica (Núñez 1989:9).

apoyaran la idea de un Estado nacional que controlara la educación del país.” (Viereck 1999: 108)

Así, con el golpe militar se pone fin a por lo menos cuarenta años consecutivos de desarrollo y expansión del sistema de educación pública organizado y administrado centralmente por el Estado. Será a partir de esta ruptura institucional que el nuevo régimen militar, a diferencia de los gobiernos anteriores, promoverá y pondrá en práctica, a partir de 1981, conforme al nuevo modelo económico de libre mercado asumido, una política radical de descentralización y privatización del SE público, política que por cierto, como veremos más adelante, será heredada por los gobiernos de la Concertación a partir de 1990.

En ese sentido, opina Núñez, el proceso de descentralización iniciado por el régimen militar tiene una virtud: “ha convertido la descentralización de ‘tema’ en ‘problema’” (Núñez 1989: 9); esto es, la ha derivado del discurso a la práctica.

Por nuestra parte, pensamos que la descentralización del SE, por tener su origen en una violación constitucional, por lo tanto, por no surgir del consenso democrático y además por haber sido asumida sin ninguna corrección importante por parte de los gobiernos de la Concertación carece de legitimidad.

Además, tal como afirma Núñez, el proceso de descentralización está muy lejos aún de ser un proceso verdaderamente democrático y participativo:

“[...] no hay en Chile efectiva descentralización educacional. Hay desconcentración administrativa del Ministerio de Educación, hay traspaso de la administración de escuelas al Ministerio del Interior, hay cesión de escuelas a las Corporaciones de empresarios, hay fomento a la creación de escuelas privadas, pero no hay descentralización.” (Núñez 1989: 10)

Al parecer se ha provocado una situación de crisis entre la centralización y descentralización del SE público en Chile. Este hecho nos lleva nuevamente a nuestra pregunta inicial: ¿serán capaces los gobiernos de la Concertación, al adoptar la descentralización administrativa del SE en marcha, de legitimarla y, por consiguiente, de contribuir así a satisfacer las expectativas históricas de democratizar el SE? O dicho de otra manera: este proceso en marcha, al ser asumido sin grandes cuestionamientos por los gobiernos de la Concertación, entraría en conflicto con la política educativa de los 90, en especial con aquella que se refiere a reducir las desigualdades sociales que el proceso de descentralización del SE, que en lo fundamental sigue las pautas del modelo anterior, viene generando.

Para poder responder estas preguntas en forma sistemática, será necesario analizar a continuación, los objetivos que persigue el Estado con la descentralización del SE, en especial cuando éste se traduce, en lo fundamental, en el traspaso de autonomía (transferencia de la responsabilidad estatal) a los actores e instituciones del SE en el quehacer educativo.

3.4 La descentralización: ¿Qué entiende el Estado por autonomía?

El concepto de autonomía está presente, implícita o explícitamente, en todas las etapas del proceso de descentralización del SE. Es un concepto que está contenido en conceptos tales como “sociedad civil”, “participación”, “flexibilidad”, como también en el propio concepto de “descentralización”.

En los años 80, por ejemplo, y de acuerdo al discurso oficial de la época:

“[la] participación, factor fundamental tanto de las políticas de descentralización como de los mecanismos del mercado, ocupó un lugar destacado en el discurso inicial sobre la reforma educacional.” (Espínola 1991: 46)

A partir de los años 90, durante todo el proceso de “transición hacia la democracia”, el discurso oficial ha venido sosteniendo igualmente que:

“[...] la orientación operativa de la reforma ha sido la que se ha venido llamando descentralización pedagógica [...]. Ella implica entregar una creciente autonomía a las escuelas y a los liceos, para darles la posibilidad de inventar y concretar el camino de mejoramiento más adecuado a la realidad de los alumnos y es también la herramienta de la profesionalización docente.” (García-Huidobro y Cox 1999: 12)

El concepto de autonomía parece ser esencial, dado que se lo utiliza para legitimar el proceso de descentralización del SE en todas sus etapas. Nos preguntamos entonces, ¿qué significa el concepto de autonomía?, o ¿a qué apunta? y por consiguiente, ¿para qué habría que dotar de un “grado de autonomía” a los actores e instituciones que administran el SE? Al reflexionar sobre su significado, surge la sospecha de que el Estado le otorga a la autonomía un carácter funcional que coincide con la disminución de su responsabilidad social a favor del sector privado; en especial, si dicha autonomía es asociada a conceptos tales como “responsabilidad”, “participación”, “sociedad civil”, etc. O dicho de una forma más precisa, el concepto de autonomía sería una respuesta del Estado a la necesidad de racionalizar las dimensiones burocráticas, económicas y sociales que históricamente han pertenecido al domain de éste.

Si este fuera el caso, la “autonomía”, o el grado de ésta, sería asignada y fomentada por el Estado, y, al mismo tiempo, garantizada mediante el proceso de descentralización del SE. La pregunta que surge en este caso es: ¿sí el grado de autonomía concedido a los actores e instituciones del SE, es reconocido por éstos?, porque aquélla, al carecer de legitimidad, sólo adquiere un valor

discursivo y/o se vuelve una medida forzosa que tiene que ser asumida por los actores del SE. Para aproximarnos a una respuesta, al menos teórica, en este punto debemos definir qué entiende el Estado por autonomía.

En este sentido, la pregunta que se debe plantear de partida es, ¿cómo es posible, después de lograr la secularización de los principios de legitimación de la dominación política, alcanzar la integración y la cohesión social de las sociedades modernas mediante la actuación conciente de sus miembros? Según la “teoría crítica de la opinión pública” de Jürgen Habermas, la coordinación de la actuación social sin el apoyo trascendental de la voluntad de unificación política sólo es posible mediante procesos institucionalizados y duraderos de comprensión recíproca que las estructuras políticas independientes sean capaces de garantizar (Rödel 1989: 159). Esta necesidad sería producto de que la democracia aparece como una barrera entre sistema y mundo social, la cual limita los deseos legítimos de la esfera sistémicamente integrada de mercado y administración estatal.²⁵ La política social sería, en este sentido, expresión de “solidaridad civil” y no sólo tarea del Estado, siempre y cuando se den las condiciones sociales de hacer posible la libertad política y la participación.

Por lo tanto, el “problema social”²⁶ es parte integral del proceso democrático²⁷. Si la participación social y política constituye entonces en forma colectiva el estatus de los nuevos ciudadanos activos, el rendimiento social según Habermas genera un nuevo fundamento: los rendimientos sociales aseguran la participación en una comunidad liberal (Emtmann 1998: 16). La “solidaridad civil”, como expresión de reconocimiento legal y estimación social, debe lograr una relación entre participación política y colaboración social.²⁸ Así, el principio de seguridad social ya no se fundamenta como tarea estatal, sino como tarea de la sociedad; es decir, tiene lugar mediante la superación de problemas dentro de la “sociedad civil” en forma autogestionada (Emtmann 1998: 16). Por lo tanto, el problema fundamental de la sociedad ya no sería la contradicción cen-

²⁵ La dinámica de enajenación constatada por Habermas exige la construcción de una esfera de actuación social que contrarreste una posible destrucción del mundo social impulsada por el sistema. Debido a esto, Habermas introdujo el concepto de la “autonomía de la opinión pública”. Este concepto se refiere a la definición de foros de ciudadanos activos que no se dejan manipular por el discurso. Una red de espacios de opinión pública autónomos debe reproducirse a través de procesos educativos, que se hacen responsables de la construcción y mantención de una identidad colectiva y pos-tradicionalista (Rödel 1989: 165).

²⁶ La Traducción es propia. En original “*die soziale Frage*”

²⁷ Ídem. En original: “*die demokratische Frage*”

²⁸ Se aboga por la necesidad de un monopolio de opinión pública, en donde las formas de la coerción y violencia se excluyen para asegurar así la libertad pública. Se apuesta a la distribución de conflictos de los ciudadanos activos en la “sociedad civil”. El apoyo social a los ciudadanos desfavorecidos tendría que ser comprendido, como apoyo a la autoayuda y como capacidad de acción autónoma, a través de lo cual los necesitados de ayuda social no deberían tener más el estatus de clientes impotentes, sino que deberían poder alcanzar el estatus de un ciudadano activo (Emtmann, 1998: 16).

tral entre capital y trabajo, sino que sería la existencia de una regresión de la civilización y de la expansión global de conflictos sociales y políticos.

El problema que surge de este modo de concebir la autonomía, es que no queda claro cuales son las instancias que se utilizan para controlar la estructuras sobre las que se sostienen los grados de autonomía entregados a los actores del SE y a la comunidad escolar, concebida ésta como la “sociedad civil”, o cuáles son las instancias que determinan los derechos de participación; es decir, cuáles son los mecanismos que se emplean para considerar los diferentes intereses de los individuos e instituciones, a los cuales les debería recaer la autonomía. Debido a esto, sería difícil organizar la llamada “solidaridad civil” que la autonomía busca fomentar. En este sentido, la manera y los mecanismos para que los individuos e instituciones del SE hagan uso del grado de autonomía otorgada por el Estado, permanecen demasiado general y abstractos.

Por consiguiente, la autonomía así entendida por el Estado, no es más que el espacio que éste garantiza a los ciudadanos, para que éstos asuman mayor responsabilidad en la administración de las tareas sociales, responsabilizándolos al mismo tiempo de los resultados sociales; es decir, en este caso del rendimiento del SE. El Estado se reserva por lo tanto sólo las tareas de fijación, coordinación y control de las políticas a seguir. En la descentralización del SE iniciada por el régimen militar en los 80, la que fue heredada y asumida por los gobierno de la Concertación en los 90, es posible establecer dos tipos de “autonomía” que fueron concedidos a los actores e instituciones del SE en sus diferentes etapas y niveles: una autonomía de corte político-social y otra de carácter económico.

El primer tipo de “autonomía”, se refiere a otorgar mayores grados de responsabilidad en las tareas de la educación *pública*,²⁹ ya sea en las tareas de administración de los recursos humanos y económicos del SE y en las tareas pedagógicas. La participación en las tareas pedagógicas se refiere a la posibilidad de cambiar o extender el currículo escolar propuesto por el Ministerio de Educación (MINEDUC) de acuerdo a las necesidades locales y de los establecimientos. Esto es posible siempre y cuando no “rebase” los límites de los intereses locales, regionales o centrales nacionalmente consensuados, lo cual será controlado por el MINEDUC a través de sus instancias descentralizadas. Las instituciones civiles favorecidas con este tipo de “autonomía” son, por una parte, los municipios, las instituciones laicas, religiosas y filantrópicas sin fines de lucro, las cuales se han “comprometido a compartir” junto con el Estado la tareas de la Educación pública-gratuita:

²⁹ La educación “pública” puede corresponder hoy en día a la educación subvencionada, es decir, a toda la educación financiada por el Estado, sea ésta la educación municipalizada o la privada subvencionada (véase siguiente punto).

“[Así] un receptor que detenta una personería jurídica de derecho público, como por ejemplo, gobiernos locales u organizaciones territoriales sin fines de lucro (corporaciones de desarrollo, juntas de vecino), confiere al acto privatizador un alcance esencialmente de descentralización territorial y, en algunos casos, política también.” (Boisier 1991: 30)

Por otra parte, se concibe también a la comunidad escolar (directores de establecimientos, padres y apoderados, profesores, estudiantes etc.) bajo este tipo de autonomía. Mientras esta autonomía no esté determinada por un interés que entre en contradicción con el Estado, queda garantizada la gobernabilidad, por lo menos en teoría.

El segundo tipo de “autonomía” apunta a conceder mayor responsabilidad al sector privado con fines de lucro, es decir, a que este sector pueda compartir en conjunto con el Estado la administración de la Educación pública gratuita. Pero a diferencia del otro tipo de autonomía, la recompensa al “riesgo” será el lucro. Así, “[...] si el receptor es una persona jurídica de derecho privado, con objetivos de lucros, en [ese] caso la privatización y descentralización se ajusta estrictamente [a los principios y valores del mercado]” (Boisier 1991: 30). En ambos tipos de autonomía, la participación y el compromiso en la administración del SE será fomentada y, por lo tanto, garantizada por las subvenciones estatales. En este sentido, el carácter compartido de asumir la responsabilidad, a partir de 1980, se:

“[...] consagra [en] el principio de privatizar la educación cuando sostienen [las autoridades de la época] ‘que la posibilidad de que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable’ y cuando afirman además que se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta a la tarea educacional.” (PIIE 1984: 134)

La autonomía así concebida, es decir, la nueva estrategia del Estado para gestionar el SE, queda constatada en las palabras del ex Ministro de Educación, experto en educación, Cristian Cox:

“El eje que articula el conjunto de las intervenciones, [...], es el objetivo de establecer gradualmente en cada escuela y liceo unas nuevas capacidades de diseño y ejecución autónoma de sus propios caminos de respuesta a la demanda social y política de una ‘una educación de alta calidad para todos’.” (Cox 1997: 20)

Distinto es cuando los grados de autonomía asumidos por los actores e instituciones que interactúan dentro del SE es alcanzado mediante luchas políticas y sociales, es decir, que tales espacios de autonomía sean conquistados por los actores del SE que resisten a las políticas que emanan de la administración “centralizada o descentralizada” del Estado. Un grado de *tensión* se expresa cuando los intereses de los actores dejan de ser funcionales a los intereses estatales o, en otras palabras, cuando la autonomía alcanzada por los actores del SE entra en conflicto con el consenso político y económico alcanzado en el país:

“[...] la descentralización debe encarnarse en las regiones, provincias y comunas, asumiendo una modalidad inédita: la reivindicación de un espacio de autonomía. Sin esa reivindicación social mínima la descentralización será la cenicienta de la transición.” (Palma, 1991: 241)

A partir de esta reflexión volvemos a nuestra pregunta: ¿en qué grado la “autonomía”, primero, garantizada y, segundo, expandida por el proceso de descentralización del SE, entra en tensión o contradicción, por una parte, con las políticas educativas del MINEDUC y, por otra, con los intereses políticos y sociales de las instituciones y/o actores del SE? O dicho de otra manera: ¿en qué medida los actores sociales involucrados en este proceso son capaces de cuestionar y/o revertir la forma –casi arbitraria- con la que el Estado interviene en el SE?

Para responder esta pregunta, es necesario recurrir a un concepto de autonomía que nos permita la posibilidad de medir, ya sea el avance o el retroceso, en el proceso de democratización del SE. En este intento recurriremos a algunas reflexiones teóricas que surgen del concepto de “campo” desarrollado por Pierre Bourdieu, sin abarcar toda la complejidad de este concepto, para poder analizar la dinámica democratizadora al interior del SE en Chile. Es decir, sólo nos referiremos a aquellos elementos que permitan captar con mayor plausibilidad las contradicciones que han caracterizado al proceso de descentralización del SE.

En este sentido y de acuerdo a la lógica del concepto de campo, concebimos al SE chileno como un espacio relativamente independiente que posee leyes propias que lo estructuran y que además posee un determinado grado de autonomía frente a otros campos, como por ejemplo al campo de la economía a pesar de no poder escapar completamente de la influencia dominante de ésta. Además, pensamos al SE chileno como un espacio que se ha conformado y constituido históricamente hasta el día de hoy por la acción directa de los diferentes actores e instituciones que interactúan en él (MINEDUC, DAEM, Ministerios Regionales, Colegio de Profesores, sostenedores privados, Centros de Padres, alumnado, etc.) Además porque estos actores persiguen objetivos e intereses diferentes, aún cuando en muchos puntos y momentos puedan coincidir. Concebimos, por consiguiente, al SE como un espacio de fuerzas, un espacio de luchas tanto por la conservación como por la transformación del campo educativo.

Bajo esta perspectiva, cada actor o institución posee un grado diferente de “autonomía” que puede variar dependientemente de la intervención individual o colectiva de los actores en el SE, o por la acción directa e indirecta del Estado en el campo educativo. También vemos que las diferentes luchas al interior del campo, y de acuerdo el grado de la intensidad de éstas, pueden poner en tensión o reordenar la jerarquía del poder entre los actores e instituciones que componen el SE. Bajo esta lógica, se trata en el fondo de poder entender la naturaleza de las presiones

“externas” al SE que se ejercen a través de decretos, leyes, y de la opinión pública. Por otra parte, se trata de entender el grado de resistencia que genera una presión externa, es decir, los mecanismos que los actores del SE emplean para escapar al control estatal o para reducir las obligaciones externas.

Visto de este modo, podemos representar la autonomía como un péndulo que oscila entre los siguientes extremos: el grado máximo y el grado mínimo de autonomía. El grado máximo es cuando el actor o institución del SE es capaz de liberarse de todas las presiones externas, ya sean del Estado o del mundo social, político y económico, del cual también el SE forma parte. Contrariamente, el grado mínimo es cuando el actor o institución del SE, no es capaz de abstraerse a los intereses y deseos políticos y económicos del ámbito social y del Estado, sometiéndose a las exigencias de éstos.

“Uno de los signos más visibles de la *autonomía* del campo es su capacidad de neutralizar o refractar exigencias externas y reducirlas a una determinada forma. [...] la *heteronimia* del campo se refleja esencialmente a través de exigencias externas, particularmente políticas, que llegan a expresarse en forma inquebrantable.”³⁰ (Bourdieu 1996: 19)

El análisis del proceso de descentralización del SE en los 80 y de la Reforma de los 90 se apoyará en el concepto de “autonomía” recién expuesto, esperando bajo esta óptica, poder mostrar las contradicciones o tensiones entre el Estado (campo burocrático) y el SE.

3.5 Descentralización del Sistema de Educación público en los 80

Antes de describir y analizar los elementos y mecanismos principales que han caracterizado el proceso de descentralización del SE en Chile, se hace necesario recordar que la reestructuración del SE ha sido un proceso que ha estado enmarcado por las siguientes reformas estructurales: Primero, la descentralización del SE se debió subordinar a las extensas reformas macroeconómicas introducidas en Chile a mediados de los años 70, y segundo, se debió suscribir a la reforma de la legislación laboral a inicios de los 80.

Tres han sido los principios ordenadores que han acompañado a estas reformas: elementos de mercado (competencia, elección), subsidiariedad estatal (focalización, privatización) y descentralización territorial. (Larrañaga 1995: 1) Respecto a este último, la reestructuración del SE ha estado enmarcada por el proceso de regionalización que crea 13 Secretarías Regionales y 40 Departamentos Provinciales a mediados de la década de los 70, instancias que actúan como organismos intermedios entre el MINEDUC y las escuelas, y que se coordinan con las Intendencias

³⁰ La traducción es propia.

Regionales, dependientes del Ministerio del Interior. Fue dentro de este nuevo contexto que se puso en marcha el proceso de descentralización del SE-público, y de manera más precisa cuando entró en vigencia el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) No. 1-3063:

“El Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3063, de 1980, autorizó el traspaso de establecimientos educacionales y otros a las municipalidades. Incluye la transferencia del personal, de la infraestructura y bienes y del financiamiento. Según esta ley, el personal, incluyendo los docentes, era contratado por las municipalidades como trabajadores sujetos a la ley laboral común. Leyes posteriores, que han sufrido diversas reformas, establecieron un sistema de subvención estatal a los centros municipales y particulares gratuitos.” (MINEDUC, 2003)

3.5.1 El traspaso de la educación pública a las municipalidades y el incentivo al sector privado

La descentralización del SE durante los 80 se ha caracterizado esencialmente por el traspaso en etapas de todos los establecimientos escolares fiscales, incluido su equipamiento y personal, hasta ese momento administrados por el MINEDUC, a los municipios y por el incentivo al sector privado, tanto legal como financiero, para que asuman mayor responsabilidad en la construcción y administración de establecimientos de educación gratuita en el país. En principio, el Estado con esta medida ha delegado en los municipios y en el sector privado la administración de la totalidad de los recursos fiscales que se asigna a las escuelas.

Es así que entre 1981 y 1982 se traspasó el 87% de las escuelas públicas a la administración municipal, las cuales representaban el 78% de los profesores y el 83% de los estudiantes del sector público. Por otra parte, hacia 1982 unos 67.000 profesores, o sea el 77% de la fuerza laboral docente del sector municipal, había sido traspasado forzosamente al nuevo régimen laboral, otorgándole el status de empleado particular (Larrañaga, 1995:8), lo cual significaba que perdían, con esta medida, el status de funcionarios públicos, del cual gozaban.

Cuadro 1: Docentes en servicio sector subvencionado

Año	Fiscal	Municipal	Part. Subv.	Corporac.	Total
1979	86.381	-----	-----	-----	86.381
1985	19.528	65.234	10.507	4.819	100.088
1987	-----	70.623	33.686	1.978	106.287
1989	-----	70.769	31.922	2.773	105.464

Fuentes : 1979: Arriagada, P., Matulic, J., y Truco, C.: Descentralización de la gestión educacional en Chile 1979.

1985: Censo Nacional de Docentes 1985, Santiago, CPEIP, 1986.

1987 y 1989: Ministerio de Educación, Compendio Estadístico (Espínola, 1991:38).

Las municipalidades se organizaron de dos maneras diferentes para administrar los establecimientos. La primera fue la creación del Departamento de Administración de la Educación Mu-

municipal (DAEM). Esta unidad tiene a su cargo la administración de las escuelas³¹ dentro del municipio. La segunda alternativa de organización eran las Corporaciones Municipales, las cuales, a diferencia de los DAEM, fueron organizaciones de derecho privado.³² Finalmente, el DAEM fue la organización que se impuso a nivel nacional, debido el menor costo que significaba su implementación. No obstante, la principal razón fue que “[...] a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasaran funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado” (Beyer, 2000:660).

La política del Estado en los 80 buscó fortalecer al sector privado,³³ lo cual no era otra cosa que favorecer a los grupos privados con o sin fines de lucros para que asumieran la función administrativa y la construcción de las escuelas. De este modo, la educación en Chile, financiada con recursos públicos, pasó a ser provista de una gama de oferentes que incluía escuelas municipales administradas por departamentos municipales, escuelas municipales administradas por corporaciones privadas, escuelas privadas dependientes de la Iglesia Católica, o de otras agrupaciones religiosas (metodistas, adventistas, etc.), escuelas laicas sin fines de lucro (generalmente vinculadas a fundaciones) y escuelas privadas subvencionadas con fines de lucro.

Lamentablemente nunca se han estudiado en detalle los efectos e impactos que ha tenido la heterogeneidad de la oferta educativa financiada con recursos públicos en la “calidad” de la educación, ni mucho menos los intereses ideológicos que se esconden detrás de la oferta educativa.

El Estado creó los mecanismos financieros y legales necesarios para incentivar la iniciativa privada en la administración del SE público. Primero, se sustituyó el mecanismo de financiamiento según el gasto escolar³⁴ por otro que financia a los establecimientos de acuerdo a la cantidad de alumnos que efectivamente atienden y con ello se estableció una estrecha dependencia entre la subvención que recibe cada escuela y el número de estudiantes atendidos, lo que obligó a las

³¹ El DAEM debía ser dirigido por un profesor, lo que puede resultar extraño si se considera la arbitrariedad de la Dictadura frente a éstos. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales y están sujetos, por lo tanto, a las normas que regulan las plantas municipales como, por ejemplo, la escala única de sueldo.

³² Las Corporaciones Municipales se regían por normas propias que no tenían la misma rigidez que aquellas que afectaban a los funcionarios municipales.

³³ Hacia 1980 las escuelas privadas subvencionadas por el Estado impartían educación a alrededor de un 14% de la población escolar que asistía a la educación básica y a un 18% de la que asistía a la educación media. (Beyer 2000: 661)

³⁴ A esa fecha se asignaban los recursos a las escuelas fiscales de acuerdo a un presupuesto que éstas presentaban anualmente al Ministerio de Educación, y las escuelas privadas recibían una subvención que correspondía a una determinada proporción de la subvención implícita en el sector fiscal. Esta se había establecido en 1951 y equivalía a un 50% del costo de un alumno fiscal (véase capítulo II, además: Espínola 1991, Beyer 2000).

escuelas municipales y a las privadas subvencionadas a competir por el alumnado en la comunidad.³⁵

Este nuevo mecanismo de financiamiento ha estado normado por la ley de subvenciones que comienza a regir a partir de 1981 (D.L. 3.476). Esta ley ha garantizado, a diferencia de la ley anterior, que los recursos aportados por el Estado sean de libre disponibilidad de la escuela, de modo que la administración de los mismos no es controlada ni fiscalizada de manera directa por el Estado (Espínola 1991: 10-11). Además, esta ley ha otorgado las facilidades legales para que los alumnos puedan cambiarse de una escuela a otra sin mayores dificultades. El objetivo de esta medida ha sido garantizar que el alumno, aunque no reciba directamente la subvención, sea quien, con su decisión (o la de sus padres) de matricularse en un determinado establecimiento educacional, prevea a éste de recursos económicos.

Lo particular y singular de esta nueva forma de prever de recursos públicos a la educación, consiste en garantizarle a los establecimientos un pago mensual por cada alumno que asiste a sus aulas, independientemente al tipo de administración a que pertenezcan, es decir, independientemente a que sean privadas o municipales. El monto del bono (voucher)³⁶ durante los 80 se definió todos los años y se pagó mensualmente en función de la asistencia efectiva de los últimos tres meses.³⁷ Este cambio radical en la asignación de recursos significó en la práctica desregular totalmente la oferta educacional (Bayer 2000: 661). No obstante, los cambios más radicales:

"[e]n las últimas décadas, privatización y subsidiaridad de la acción del Estado fueron conceptos con poco arraigo conceptual y práctico. [...]. En consecuencia, la imposición de ambos conceptos, con posterioridad a 1973, significa una ruptura radical con una clara línea de evolución histórica." (PIIE, 1984:28)

Además, cabe recordar que al momento de aplicarse la nueva ley que favorecía la privatización de la educación, el traspaso masivo de establecimientos públicos a las municipalidades fue visto sólo como una primera instancia por las autoridades de la época, porque, en una segunda instancia se esperaba que el sector privado asumiera, sino totalmente por lo menos activamente un rol más protagónico en la administración de la educación pública. Pero la realidad fue otra, dado

³⁵ En la medida en que los recursos no están asegurados, a diferencia de las fórmulas hasta entonces tradicionales de administrar el SE en Chile, los establecimientos se deben esforzar por captar nuevos alumnos.

³⁶ El valor de la subvención escolar quedó establecida por la ley D.L. 3.476 (conocida como ley de subvenciones) y difería según el nivel educacional, el tipo de educación y los horarios de la escuela. Su monto quedó fijado en UTM (unidad tributaria mensual). Esta unidad de medida se reajustaba mensualmente con la inflación. Aunque debemos tener presente que debido a la crisis económica a fines de 1981, el gasto en educación cayó drásticamente. Entre 1982 y 1990 el gasto público en educación disminuyó en un 28%. Esta reducción del gasto público en educación se tradujo en una importante disminución del monto de la subvención. Su indexación por inflación se suspendió en 1982 y fue reemplazado su reajuste por el índice de sueldos y salarios del sector público. (véase Bayer 2000: 667)

que en la práctica el número de establecimientos administrados por las municipalidades, después del éxodo masivo de un sector a otro a partir de 1980, tendió a mantenerse constante (véase cuadro N° 2).

Cuadro 2: Número de establecimientos financiados por el Estado y alumnos por establecimiento

Año	Enseñanza pública			Enseñanza privada		
	N° de Est.	Al./Est.	Al./Prof.	N° de Est.	Al./Est.	Al./Prof.
1980	6.370	340,5	26,2	1.627	241,9	-----
1985	6.476	299,0	21,6	2.643	315,0	27,0*
1988	6.308	282,4	-----	2.663	352,8	-----
1989	-----	-----	22,1	-----	-----	26,2
1990	6.288	273,1	-----	2.694	356,5	-----
1991	6.274	270,8	20,7	2.689	352,9	25,8
1992	6.269	274,6	-----	2.650	363,4	-----
1993	6.252	276,0	20,7	2.654	366,8	26,7
1994	6.221	280,7	-----	2.637	373,9	-----
1995	6.422	276,8	-----	2.822	356,2	-----
1996	6.536	279,7	23,1	2.996	360,6	32,0
1997	6.351	289,6	-----	2.921	378,2	-----
1998	6.327	290,8	23,4	3.062	371,7	31,5

Fuente: Estadística elaborada a partir del Compendio de Información Estadística del MINEDUC, en: Beyer, 2000: 670.

3.5.2 El sistema de libre mercado y la descentralización del SE

Como ya ha quedado establecido, el cambio más sustancial y radical por su impacto sobre la administración del SE, es el que sustituye el mecanismo de financiamiento según el gasto escolar, por otro que financia a los establecimientos de acuerdo a la cantidad de alumnos que efectivamente atienden. Con este cambio, los establecimientos están obligados a subordinarse a una de las máximas del mercado, la competencia, porque para asegurar los recursos “necesarios” y con ello su supervivencia, tienen que esforzarse en atraer a un número de alumnos y, además, en mantenerlos en el tiempo, en el mejor de los casos durante el tiempo que dure la fase escolar.

En definitiva, esto significó redesignar el rol de los alumnos al asignárseles un rol sobredimensionado de clientes, en especial si “el cliente tiene siempre la razón”. Por lo tanto, en la medida que los establecimientos logren atraer al mayor número posible de alumnos, no sólo tendrán asegurada su existencia y, en el mejor de los casos, el “éxito”, sino que además este “éxito” será interpretado como indicador de calidad educativa. Ésta pasará a estar regulada ahora por el mercado y no será el resultado, el objetivo, de las políticas estatales. Según la lógica del mercado, al asignar los recursos en función del número de estudiantes atendidos, el mejoramiento del servi-

³⁷ Si bien el sistema se basa en una autodeclaración, existen controles aleatorios de asistencia llevados a cabo por las Direcciones Provinciales del MINEDUC.

cio ofrecido resultará automáticamente del esfuerzo de los profesores por desempeñarse eficientemente, y de la exigencia de los padres por una mejor educación.

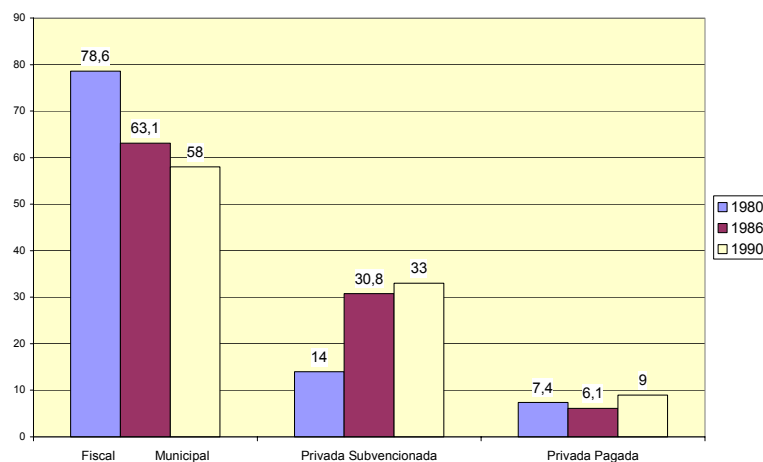
Se estima, entonces, que todos los esfuerzos de las escuelas y los profesores se dirigirán por “automatismo” a brindar una enseñanza de mayor calidad.³⁸ Por otra parte, la introducción de las reglas del mercado para regular el SE público así concebido favoreció al sector privado, porque le ha permitido administrar un porcentaje cada vez más importante de la educación pública gratuita, subvencionada por el Estado, y con ello se le ha permitido extender aún más su influencia sobre el resto de la sociedad.

El nuevo sistema de subvenciones resultó en un comienzo muy atractivo para el sector privado, de modo tal que se incrementaron rápidamente el número de escuelas administradas por este sector. El resultado fue que, dentro de un periodo de seis años (1980-1986), todas las escuelas públicas fueron traspasadas a las municipalidades y el sistema privado aumentó de 1.674 a 2.643 escuelas (Infante 1992, en: Espínola 1994: 4).

Pero la racionalidad del mercado fue en la práctica contradicha por la realidad, porque, a pesar del flujo masivo de alumnos hacia los nuevos establecimientos privados subvencionados en los primeros años de la descentralización del SE público en los 80, éste tendió a revertirse o por lo menos a detenerse considerablemente a partir de 1986, estabilizándose el sector municipal en alrededor de un 65% de la matrícula escolar y el sector particular cerca de un 35%. Con la tendencia a la estabilización de ambos sectores se debilitó la competencia y con ello la presunta efectividad del mecanismo para mejorar la calidad (Espínola 1994, 1995, 1997).

Incluso, años más tarde en el periodo de 1995 y 1996, la expansión del SE tendió a favorecer al sector municipal. Sin embargo, a partir de 1997 la expansión de la administración municipal se detendrá nuevamente a favor del sector privado subvencionado.

³⁸ Existe consenso entre muchos autores al atribuir la causa sobre las falencias del sistema educacional tradicional a la ausencia de incentivos para desarrollar una educación de calidad, en especial la que se refiere a los bajos sueldos.

Cuadro 3: Matrícula escolar según financiamiento y administración

Fuente: Las estadísticas del periodo 1980-1986 y 1990 es el resultado de fuentes distintas del Departamento de Estadísticas del Ministerio de Educación, 1980-1990 y 1990.

Tener claro esta nueva forma de regular tanto la expansión como el financiamiento de la educación pública es de suma importancia para comprender realmente lo que se entiende hoy por privatización de la educación, en especial, si tenemos en cuenta que el Estado desde hace muchas décadas ha asumido parte del financiamiento de la educación privada, específicamente de la así llamada educación “semi-privada”. Lo “nuevo” de la reestructuración del SE en los 80, es entonces, el proceso que revierte el papel del Estado en la expansión del SE público a favor del sector privado, “ofreciéndole” a cambio el financiamiento y marco legal acorde a sus intereses.

Además se debe entender la descentralización del SE como el proceso que expande y extiende el mecanismo de subsidiaridad regulado por la competencia, ya no sólo a la educación privada, sino que también a la educación pública municipalizada. La pregunta que cabe plantearnos en este punto es: ¿qué se entiende por privatización de la educación pública, en un sentido más amplio, que el mero proceso que revierte el rol protagónico del Estado a favor del sector privado? Sobre todo si se tiene en cuenta que es el Estado, finalmente, es el que financia o traspasa los recursos de un sector a otro. O dicho de otro modo: ¿cuál es el interés del sector privado en administrar la educación “pública gratuita”, aparte del interés de propagar el discurso de la eficiencia?

Si la pregunta nos remite a buscar la respuesta en la expansión del grado de influencia, es decir, en los intereses ideológicos de grupos que asumen esta función sobre grupos de la sociedad y en la “necesidad”, por parte de los sectores conservadores de la sociedad, de mantener las diferencias sociales y con ello mantener y reproducir su posición social; entonces, estas respuestas pudieran parecer coherentes pero no por ello aceptables, porque es el Estado y no el sector priva-

do, el que tiene que garantizar la igualdad de oportunidades y el carácter "neutral" y social de la educación pública, en especial, la financiada con recursos públicos.

Pero si la pregunta nos remite a buscar la respuesta en el lucro o en la ganancia, la situación se complica tanto más, porque servicios como la educación pública no debieran funcionar en términos lucrativos. Si este fuera el caso, la primera posibilidad es que una parte de los recursos públicos sea retenido por el sostenedor del establecimiento. La segunda posibilidad es que los padres y apoderados contribuyan económicamente con una parte para contribuir a la "calidad" educativa.

El problema se agrava cuando actores privados recurren a créditos externos para poder construir, mantener o expandir la infraestructura o simplemente iniciarse en el campo educativo, dado que estos créditos están sujetos a intereses. Pensamos que el proceso de descentralización, es decir, de privatización de la educación pública en los 80 contiene todas estas posibilidades, lo cual resulta aún más pernicioso si se considera que la sociedad ha comenzado a internalizar culturalmente esta forma de concebir la educación pública.

3.5.3 El Estado y el Sistema de Educación en los 80

Si se reflexiona sobre el nuevo rol del Estado, en especial sobre el papel subsidiario de éste, se nos pone en evidencia los nuevos límites que restringen la responsabilidad del Estado frente a la sociedad, no sólo en los aspectos económicos, sino también en los aspectos sociales, a cambio de otorgarle mayor responsabilidad al sector privado. Este cambio de la función del Estado, de un Estado que dirige a un Estado que financia, en la administración del SE es inherente a la ideología neoliberal. Así, la idea de que el Estado financia, pero no administra, se sostiene en el principio que señala: "[...] la empresa privada competitiva será mucho más eficiente para satisfacer las demandas de los consumidores que las empresas nacionalizadas o destinadas a otros propósitos." (Friedman, M. 1955: 129).

Deseamos a continuación relativizar la idea del mercado perfecto capaz de regular automáticamente las contradicciones y, con ello, los conflictos inherentes a los diferentes intereses que se enfrentan al interior de éste y, por lo tanto, de un sector privado, como el único actor capaz de garantizar el desarrollo progresivo de la sociedad. Además y del mismo modo, si no deseamos aceptar esta premisa, deseamos cuestionar la idea de un Estado en retirada o, dicho más eufemísticamente, en proceso de extinción.

En otras palabras, deseamos contradecir el intento de negar la historicidad de los actores y de las instituciones que interactúan en el SE, independientemente de que tengamos que aceptar que la

reestructuración del SE durante el régimen militar se llevó prácticamente a cabo sin una resistencia efectiva, capaz de revertir o detener el proceso en marcha. Si no se considera este aspecto, se puede tender a pensar que el régimen militar en los 80 habría sido capaz de neutralizar totalmente a los actores e instituciones que se opusieron a la descentralización del SE y a la privatización de la educación.

Este es un límite que nunca será alcanzado realmente, ni por el más represivo de los llamados regímenes totalitarios (Bourdieu 1996: 134). Partiendo de esta premisa, la cual, por cierto, es un hecho, deseamos a continuación, por una parte, mencionar cuáles fueron las funciones y obligaciones que mantuvo el Estado frente al SE público y, por otra, poner en evidencia, en qué momentos tuvo el Estado que intervenir más activamente a favor de los actores e instituciones del SE debido a la resistencia que éstos ofrecían contra las políticas estatales de la época.

En primer lugar, el Estado tuvo que mantener invariablemente su responsabilidad respecto al financiamiento de la totalidad de la educación gratuita municipalizada y de la educación privada subvencionada, porque la descentralización al comienzo, y casi durante todo su desarrollo, no ha incitado de manera significativa al sector privado a contribuir a su financiamiento; menos aún a diversificar la oferta o a estimular la competencia, con lo cual, además, se esperaba mejorar la calidad de la educación.³⁹

Del mismo modo, se esperó que el municipio contribuyera más activamente a financiar la educación, destinado parte del presupuesto municipal a este objetivo. Estas expectativas no tuvieron lugar en la práctica, de modo que el Estado se vio obligado a mantener la responsabilidad sobre la totalidad de la educación “pública” (la educación municipal y privada subvencionada). Pero a pesar de estos hechos, el Estado persistió en circunscribir y limitar su política a la definición de las políticas sectoriales, y a controlar que éstas se cumplan en los establecimientos del país y sólo a financiar la educación pública (Espínola 1991: 13).

El resultado en definitiva fue que el Estado, al mantener casi inquebrantablemente la “obligación” de financiar el SE hasta ese entonces ya muy descentralizado, favoreció a acelerar e intensificar el proceso de diversificación y con ello la heterogeneidad de la educación subvencionada estatalmente, no sólo entre la educación municipalizada y la educación privada subvencionada, sino que también dentro de cada tipo de administración. Así, la diversificación de la educación

³⁹ Por ejemplo, las ventajosas condiciones en las que se transfirieron los establecimientos de enseñanza técnica al sector empresarial privado se basaron en las expectativas de que éste modernizaría los equipamientos de las escuelas para ponerlas a la disposición de los alumnos (Espínola 1991: 30).

se vio favorecida directamente por el estímulo al sector privado y a los sostenedores privados a administrar el SE.

Más grave aún, la descentralización del SE público se tradujo en la práctica en la "municipalización" de la educación. La municipalización de la educación no ha sido otra cosa que la diversificación de la oferta de la educación municipal debido a que los recursos que destina, o puede destinar, una municipalidad a la educación varía de una comuna⁴⁰ a otra y de las prioridades "políticas" y sociales que éstas tengan en la comuna. Esta política implicó además profundizar aún más la diferenciación social y económica entre los profesores,⁴¹ pero sobre todo, la de aquellos que después de haber perdido su condición de funcionarios públicos tuvieron que emplearse en los establecimientos de educación privada subvencionada, porque éstos quedaban en condiciones laborales aún más vulnerables a las arbitrariedades del mercado que los que fueron contratados por los establecimientos municipales.

En segundo lugar, el Estado, a través del MINEDUC, independientemente de seguir definiendo las políticas y normas educativas sobre la totalidad del SE, introdujo cambios en el sistema curricular que permitirían flexibilizar las disposiciones respecto a las condiciones de aplicación y también a los mecanismos de control.⁴² En la práctica surgieron escasas iniciativas de innovación y de enriquecimiento curricular, de manera que en la mayoría de los establecimientos del país se acogieron los contenidos mínimos del currículo establecidos por la ley (Espínola 1991: 64).

En lo que se refiere a las funciones de control del Estado sobre los establecimientos, el MINEDUC delegó a las instancias intermedias (Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales) el control sobre los aspectos financieros relacionados con la asistencia de alumnos y con la subvención a recibir; y al mismo tiempo, sobre los aspectos técnicos relacionados con los planes y programas de estudios, el calendario escolar, las evaluaciones y la infraestructura. Se desburocrató el MINEDUC, pero a costa de trasladar dicha burocracia a otras instancias estatales intermedias (Espínola 1991: 23).

⁴⁰ Incluso algunas municipalidades, para financiar otros gastos propios de su gestión, tienen que recurrir a las subvenciones escolares provistas originalmente para financiar los establecimientos educacionales.

⁴¹ La "nueva" ley del trabajo promulgada en 1979 hizo a los docentes vulnerables a las presiones y arbitrariedades de los empleadores, por lo menos hasta la promulgación del nuevo Estatuto Docente en 1991.

⁴² Se identifican aquellos objetivos que se consideran mínimos y obligatorios y se otorgan grandes márgenes de flexibilidad para la implementación del resto de los objetivos que constituyen una propuesta básica a ser adaptada y modificada en función de los recursos y necesidades regionales, locales y de cada establecimiento. También se menciona entre los propósitos de la flexibilidad curricular la facilitación de la labor docente, la cual se lograría permitiendo la adecuación del currículum a las condiciones y características de los alumnos y alumnas (D.L. 4.002: 80).

En ese sentido, podemos decir que la descentralización del MINEDUC a las 13 regiones del país y a las provincias correspondientes habría implicado una mayor inversión en recursos humanos y materiales, y con ello habría aumentado la posibilidad de ejercer mayor control sobre los establecimientos educativos, ya que la "distancia" entre las Secretarías Regionales, las Direcciones Provinciales, el municipio y la escuela habría disminuido: "La debilidad del sistema centralizado de control y evaluación deja a criterio del maestro qué y cómo lo hace, cuándo va [a la escuela] etc." (Durstón 1997: 128).

En tercer lugar, en relación a la "reactivación" de la política del Estado a favor del SE, deseamos destacar un hecho que tendió a reestructurar las relaciones de fuerzas entre los actores e instituciones que componen el campo educativo. Nos referimos a la crisis económica de comienzos de los 80. Su efecto económico más directo sobre la educación subvencionada fue la reducción del monto y el congelamiento de la reajustabilidad de las subvenciones por largo tiempo, la que implicó, por una parte, el aumento explosivo del déficit de las municipalidades para administrar los establecimientos y, por otra, el despido masivo de profesores por parte de la administración privada subvencionada. Por consiguiente, el efecto político de la crisis fue la reacción de los actores del SE perjudicados por estas medidas, la que varió de acuerdo a la naturaleza de los intereses afectados y al grado de organización política con que se pudieron manifestar.

Así, por una parte, el Estado se verá presionado, juntamente con las municipalidades,⁴³ a intervenir, a limitar los efectos sociales y con ello los costos políticos. La intervención del Estado, por consiguiente, entró en conflicto con el proceso de "descentralización" del SE al estar éste hasta ese entonces regulado por el mercado y, con ello, entró en contradicción con el sector privado subvencionado. Por otra parte, la crisis incentivó a los profesores a legitimar su política de resistencia contra las arbitrariedades del régimen.

La lógica del sector municipal y el privado subvencionado para adaptarse a la crisis, y con ello a la reducción del monto de la subvención, fue diferente. Las escuelas municipalizadas, a diferencia de las privadas subvencionadas, no se debieron ajustar a un escenario más económico que haya significado un menor gasto por alumno. Esto puede llamar la atención si se considera que además tenían menos alumnos⁴⁴ que atender que las segundas, como lo constata Bayer: "[...] la relación alumnos/profesor [en los establecimientos municipales] decreció significativamente entre 1980 y 1985" (Bayer 2000: 669). Este cambio en la relación alumnos/profesor se debió, en par-

⁴³ Hasta 1992 todos los alcaldes eran designados directamente por el Presidente de la República y, por lo tanto, eran personeros de su máxima confianza.

⁴⁴ En la escuela existen costos fijos, tales como la administración, el monto del sueldo y hasta cierto punto la inversión física.

te, al traslado voluntario de un parte del alumnado a los establecimientos privados subvencionados (véase cuadro N° 2 y 3). Esto, además, resulta curioso, si se tiene presente que el número de establecimientos no se redujo debido al cambio de la relación alumnos/ profesor, es decir, debido a la reducción de los recursos económicos para el municipio (para la escuela), sino que por el contrario permaneció más o menos constante desde el traspaso en 1981.

La respuesta a esta interrogante la encontramos en las movilizaciones de los profesores para protestar contra los despidos masivos. El resultado fue que el Estado accedió a las exigencias de los profesores, prohibiendo a las municipalidades despedir a los profesores. Con este objetivo se promulgo en 1987 el D.L. 18.602, con el que, además, se pretendía controlar las situaciones arbitrarias (Espínola 1991: 37).

Por otra parte, debe tenerse presente una razón más estructural; las municipalidades habían tenido dificultad para asumir la administración de la educación pública, en particular, si el financiamiento de éstas pasaba ahora a ser regulada por el mercado. Esta nueva función les exigía a las municipalidades adaptarse a un nuevo contexto administrativo, para el cual no estaban preparadas. Por lo tanto, esta falta de experiencia, o mejor dicho, esta resistencia cultural propició a que las municipalidades cubrieran el déficit en educación con sus propios recursos⁴⁵ (Espínola 1991: 31). Así la opción tomada por la municipalidad entró en contradicción con la forma de regular el financiamiento de la educación y, con ello, la “calidad” de la educación, porque liberaba a la escuela de competir por recursos económicos con otros establecimientos, y del mismo modo, dejaba sin efecto el castigo, es decir, la supresión del pago de la subvención correspondiente, como ha sido en caso de la educación privada subvencionada.

En este sentido, la recuperación de la subvención o la superación del déficit debido a la pérdida de un estudiante, no siempre es una tarea que concierna directamente a los profesores, ni a la escuela, sino que a la municipalidad. El problema del despido de profesores se transforma en un problema político que eventualmente prefiere postergarse (Beyer 2000: 672). Esta es una razón más, porque los municipios han preferido asumir con sus propios recursos los déficit en educación.

“La municipalización, en cierto sentido, tiende a reproducir a una escala menor los problemas que se detectaban cuando la educación estaba en manos del gobierno central.”(Bayer, 2000: 672)

⁴⁵ La capacidad relativa de las municipalidades para enfrentar el gasto en educación es muy variable, depende de los montos de los otros ingresos municipales y éstos a su vez dependen del sector social de la comuna. Las subvenciones, cobro de las prestaciones de salud, los ingresos propios –impuestos, patentes comerciales y de vehículos, derechos de aseo y rentas – representan el grueso de los ingresos municipales.

Mientras que las escuelas privadas subvencionadas para superar "las crisis", es decir para asegurar la rentabilidad y la ganancia del establecimiento, podían recurrir más fácilmente al despido de maestros. Esta realidad finalmente nos permite entender por qué en los establecimientos privados subvencionados "[...] se elevó el número de alumnos por establecimientos y se elevó el número de alumnos por profesor." (Beyer 2000: 669)

En cuarto lugar, el aumento de los déficit⁴⁶ municipales a raíz de la crisis económica de los 80 y sus efectos políticos obligó al gobierno central a asumir gran parte del déficit municipal para evitar una mayor crisis política y social a nivel local. En relación a esta situación, el Estado se vio obligado a establecer una cláusula en la ley que regulaba la creación de un nuevo establecimiento. A través de cláusula se facultaba a los secretarios regionales de Educación⁴⁷ a negar la autorización de crear un establecimiento privado, en el caso de que hubiera un "exceso de oferta". En el fondo, el Estado con esta medida limitaba la entrada de nuevos oferentes al "mercado educacional", atentando así contra la "libertad de enseñanza", uno de los principios contenidos en la Constitución de 1980 y, por lo tanto, uno de los más defendidos por los sectores dominantes.

Por último, entre una de las tantas medidas, el Estado debió suspender, aunque sólo temporalmente, los traspasos de los establecimientos fiscales a las municipalidades por falta de recursos, lo que implicó mantener los salarios de manera diferenciada; por una parte, uno para los profesores que aún permanecían en el MINEDUC y otro para aquellos que habían sido traspasados a las municipalidades. El descontento de estos últimos no se dejó esperar y el resultado de la presión fue que el Estado:

"[...] cedió a estas demandas y creó una asignación paralela a la subvención que se pagaba directamente a los profesores, tanto de establecimientos municipales como privados con financiamiento público." (Beyer 2000: 672)

Esta gestión insinuaba, por lo tanto, que el gremio de profesores podía negociar sus salarios, como siempre lo había hecho en forma directa con el Estado chileno y no con sus empleadores.

Como hemos visto, el Estado no cesó de intervenir en el SE en la década de los 80, a pesar de que aparentemente la descentralización del SE perseguía lo contrario y, no obstante, el carácter ortodoxo y arbitrario del régimen de la época al aplicar tales reformas. El resultado de estas políticas ha sido que el Estado, en su insistencia de continuar con el proceso de "privatización" de la

⁴⁶ En 1982 alcanzaron los MM \$ 2.066 (de acuerdo al valor del peso –moneda nacional- en 1999) y en 1985 esta suma se alzaba sobre los MM \$ 9.817 en moneda de igual valor (véase Beyer 2000: 671).

⁴⁷ En relación de la presencia del Estado a nivel nacional, las regiones administrativamente están a cargo de intendentes que son representantes del Presidente de la República. Los intendentes tienen entre sus colaboradores a los secretarios regionales ministeriales (Seremi) que son representantes de las autoridades ministeriales centrales en cada región.

educación, ha deformado los objetivos que habían caracterizado la educación pública en las décadas del 60 y 70, es decir, alcanzar una educación pública de calidad para todos, lo que ha quedado manifestado en los magros resultados obtenidos por los establecimientos subvencionados, ya sean estos privados o municipalizados.

3.5.4 Descentralización, participación y autonomía en el SE

Al analizar la descentralización administrativa del SE iniciada por el régimen militar, podemos avistar algunos discursos que supuestamente contendrían el propósito de otorgar un grado de autonomía a los actores e instituciones que componen el SE descentralizado. Se observa una tendencia a promover la participación de la comunidad escolar y del sector privado en la administración de la educación pública, con el objetivo de alcanzar una mayor racionalización del gasto público en educación. En ese sentido, la promesa de promover y garantizar una participación a los actores del SE fue uno de los principales argumentos que el régimen esgrimió para justificar la municipalización del SE⁴⁸. El ministro de educación de la época así lo dio a conocer en una entrevista concedida a un periódico nacional:

“[...] En general, se ha apreciado una mejor administración educacional, los recursos son mejor administrados y existe una acción más directa de los interesados sobre el producto que deben recibir. Es decir los apoderados por intermedio de los centros de padres, se pueden dirigir a las corporaciones educacionales de los municipios y controlar más efectivamente; pueden hacerse oír con respecto a la enseñanza de sus hijos, por que pueden llegar más fácil a la autoridad ejecutiva” (*El Mercurio* 1982, en: PIIIE1984: 133)

En la práctica este discurso fue muy contradictorio, porque la exacerbación a la participación de la comunidad escolar en la toma de decisiones fue más discursivo que real. La participación se limitó sólo a la posibilidad de hacer llegar un reclamo y esperar una respuesta de la autoridad competente. Esto implicó que la participación se pensó más en términos informativos o de control que en el estímulo a la búsqueda de soluciones por parte de la comunidad escolar, lo que refleja una idea bastante restringida del concepto (PIIE 1984: 135).

Por otra parte, se pretendió promover la participación a través de las organizaciones comunitarias como los “Concejos de Desarrollo Comunal” (CODECOS), pero en la práctica esta idea

⁴⁸ El énfasis en la participación aparece muy tempranamente en el discurso oficial. En la declaración de principios del Gobierno de Chile, dada a conocer en 1974, se atribuye gran importancia al “poder social” y se enfatiza el interés por abrir causas -los nuevos municipios- para lograr la real y efectiva participación de las organizaciones comunitarias. Sin embargo, esta idea iba contra los principios más fundamentales del régimen militar, y al corto tiempo la participación desapareció del discurso [oficial] y también de las prácticas (Espínola, 1991:2).

resultó ser poco real, ya que éstos eran muy poco representativos.⁴⁹ La organización autoritaria de los municipios que prevaleció durante el régimen militar, no estimulaba la participación y la expresión de la voluntad ciudadana, sino que por el contrario, la política del municipio se tradujo en la imposición y mantención de un riguroso control sobre la administración en las comunas. En relación a la gestión escolar, se logró mantener un fuerte control político sobre el quehacer educativo, en especial porque los alcaldes, de quienes dependían en definitiva los establecimientos educacionales, representaban directamente al poder central. Esto significó inhibir toda forma de expresión de opiniones no sólo por parte de la comunidad, sino también por parte de los profesores:

“[...] esta dimensión autoritario-coercitiva es en el proceso mismo de regionalización y municipalización, más que una verdadera descentralización y fortalecimiento de las autonomías locales y regionales, lo que se produjo fue una distribución espacial-institucional con criterio administrativo-militar, y un traspaso de decisiones a autoridades unipersonales designadas por el poder central, aumentando así la capacidad de control vertical y autoritario sobre el ámbito local.” (Garretón 1995: 208)

No obstante esta realidad, la descentralización del SE en los 80 concebía la participación de los profesores mediante la “flexibilización” del currículo a nivel de la enseñanza básica. Con esta medida se buscaba, según el discurso de la época, mejorar la “calidad” de la educación, ya que tal flexibilización, en teoría por lo menos, posibilitaba la adecuación de los planes y programas nacionales a las características de las regiones, de las escuelas y a las “necesidades” de los alumnos. Pero en la práctica la realidad fue otra, en especial si se considera que los profesores chilenos fueron uno de los actores más perjudicados con la descentralización del SE.

En primer lugar, porque los profesores al ser traspasados en forma obligada a las municipalidades, perdieron el status de la profesión docente, lo cual implicaba que perdían la mayoría de las franquicias y seguridades que habían obtenido a lo largo de su historia gremial, retrocediendo al promedio de las remuneraciones más bajas de las últimas décadas (Espínola 1991: 36). Además, perdieron las imposiciones que el Estado les había descontado para la renta, ya que las municipalidades no se hicieron cargo de los pagos de jubilaciones ya realizados, en algunos casos durante años. Esto explica, por qué los técnicos en educación y los profesores jugaron un papel muy secundario en las propuestas educativas de la época.

En definitiva, la “participación” de los profesores tuvo un carácter más defensivo que propositivo (Larrañaga 1995) e incluso éstos no sólo se opusieron a la privatización y descentralización

⁴⁹ Las autoridades en estas instancias de gobierno local eran designadas desde los niveles centrales, de acuerdo con la doctrina de Seguridad Nacional, centro de las políticas del régimen militar, en la cual prevalecían los criterios políticos y los intereses particulares de las autoridades locales.

del SE, sino que demandaban el regreso a la administración del Ministerio de Educación, siendo que en el pasado exigían lo contrario (Núñez 1989). Además, en este periodo los salarios de los profesores no sólo tuvieron una caída muy fuerte, sino que los salarios, al pasar a depender del mecanismo de financiamiento de la escuela, se deterioraron aún más. Es decir, las remuneraciones pasarían a depender de los recursos aportados por la subvención, el cual puede variar de un establecimiento a otro, dependiendo de la cantidad de alumnos atendidos por cada establecimiento. Esta medida limitó aun más la participación de los profesores en el proceso de descentralización del SE.

En relación a la participación de los padres y apoderados en la gestión escolar, la situación no fue muy diferente, ya que su condición de participantes se redujo a la que les permitía el mercado, es decir, la oferta escolar. En este sentido, la participación se limitó, por lo menos en teoría, a las amplias facilidades que se le otorgó a los alumnos y a los padres para cambiar de escuela en caso que ésta no corresponda a las “necesidades educativas” de la familia.

“[...] si bien el retiro de alumnos no da espacio para la incorporación de la ‘voz’ de la demanda en la gestión escolar, la participación como ‘la salida’ estimula y, con ello obliga a las escuelas a mostrarse hacia fuera, a venderse con los argumentos que atraerán a los padres.” (Espínola 1991: 49)

Con esta forma de “estimular” la participación se pretendía fomentar “la competencia” entre los establecimientos para regular la calidad del SE y al mismo tiempo mejorar la transparencia de la gestión escolar, tan necesaria no sólo para que el mercado funcione, sino para regular las relaciones entre la comunidad y la escuela. Si bien existió una participación “más real” de los padres, ésta se redujo a la participación financiera para cubrir los gastos escolares que no son cubiertos por la subvención y dependió, por lo tanto, de la condición socioeconómica de las familias, lo que indirectamente contribuyó a potenciar la desigualdad ya existente entre las comunas pobres y las comunas ricas del país.⁵⁰

A modo de conclusión podemos decir que la participación en este periodo fue concebida sólo como la posibilidad, por cierto limitada, de actuar en el mercado, excluyéndose así la posibilidad de democratizar el SE. En otras palabras, la descentralización de los 80 no favoreció a la expresión de opiniones como tampoco a la participación en la toma de decisiones en las escuelas. La participación, así interpretada e incluso practicada en los establecimientos, durante el régimen militar, no consistió en otra cosa que reducir el papel de los actores e instituciones del SE, padres de familia, alumnos, escuelas, municipios y administradores privados, al de simples actores

⁵⁰ En el caso de la educación municipalizada será aún más grave, debido a que el aporte de las familias a la educación de sus hijos será voluntaria y en las comunas pobres el aporte será muy bajo o no tendrá lugar.

del mercado educacional, cuyo acto participativo estuvo determinado por la relación de productores y receptores; es decir, por la oferta y la demanda. En el mejor de los casos, se entendió la participación exclusivamente como la disposición de realizar aportes financieros al establecimiento.

En lo que se refiere al grado de autonomía, supuestamente inherente al proceso de descentralización del SE, se limitó a ser entendido como el traspaso de los establecimientos al municipio y el fortalecimiento del sector privado en la administración de la educación pública, lo que se garantizaba en la limitación del Estado en el área educativa. La autonomía de los actores de la comunidad escolar para poder influir en la gestión administrativa y pedagógica de la escuela casi no tuvo lugar. A pesar de que hubo resistencia por parte de algunos actores, en especial de los profesores, para revertir la presiones externas al SE, obligando a que el Estado intervenga en el SE, no se logró revertir la lógica inherente al proceso de descentralización del SE.

Esta era la realidad que venía caracterizando al SE público al momento de ser asumido por los gobiernos de la Concertación a comienzos de los 90. Estos, a diferencia del régimen anterior, se propusieron corregir la desigualdad de oportunidades y los bajos niveles de calidad que venían caracterizando a la educación en Chile. Para lograr estos objetivos, los gobiernos de la Concertación se propusieron cumplir la promesa, hasta esa fecha no cumplida, de garantizar y hacer real la participación y autonomía de los actores e instituciones que interactúan en el SE.

En el siguiente capítulo, nos proponemos analizar, si las políticas educativas de los 90 han avanzado en esa dirección, en especial cuando la extensión de las reformas y la envergadura de los recursos introducidos al SE insinúan un cambio en la política estatal.

4 El Estado y la modernización del SE en los 90

„En la reflexión sobre el Estado se corre siempre el peligro de asumir o de hacer propio el pensamiento estatal, aplicar sobre el Estado categorías del pensamiento estatalmente producidas y protegidas y, por lo tanto, desconocer una verdad fundamental sobre el Estado.“ (Pierre Bourdieu, 1998)⁵¹

4.1 Continuidad y cambio en el proceso de modernización del SE

En el capítulo anterior analizamos el proceso de descentralización del SE iniciado en 1980 por el régimen militar. Este proceso se caracterizó por el traspaso de todas las escuelas públicas, tanto primarias como secundarias, a las municipalidades del país;⁵² y por el estímulo del Estado al sector privado para que asuma mayor “responsabilidad”, tanto en la administración de los establecimientos de educación como también en la expansión del SE en el país. Para tal efecto, el Estado le garantizó al sector privado y a las municipalidades una subvención por alumno y un marco legal muy flexible para operar.

Las primeras tareas, que el primer gobierno civil a comienzos de los 90, después de 17 años de dictadura, debió abordar para encausar al país hacia la democracia, se referían a las tareas aún pendientes hasta ese momento en materia social y de derechos humanos.

Además, éste y los demás gobiernos de la Concertación que lo presidieron se han debido enfrentar al desafío de superar dos décadas de agudos conflictos entre los sectores conservadores de la sociedad, los sectores opositores a la dictadura militar y los sectores disidentes de ésta, en lo que concierne a lograr un consenso sobre “el proyecto país”. Con este objetivo y de acuerdo al nuevo contexto político que enmarcó al país a partir de 1990, fue posible superar el conflicto, por lo menos parcialmente, mediante un proyecto nacional consensuado y compartido por la clase política dominante en algunas de sus dimensiones principales, en particular sobre el énfasis que se le debía dar a la educación como vector importante en el desarrollo nacional:

“El discurso acerca del valor de la educación para el desarrollo de la sociedad y la economía es muy antiguo; lo nuevo es que la educación empieza a ser el desarrollo.”
(García-Huidobro y Cox 1999: 8)

En este sentido, los gobiernos de la Concertación, a lo largo de tres periodos consecutivos, se han propuesto consignarle a la educación un rol cada vez más preponderante en el proyecto de desarrollo del país. En otras palabras, se ha buscado convertir a la educación en un vehículo más adecuado para entrar a un mundo globalizado altamente competitivo, con lo que se ha esperado

⁵¹ (Traducción propia) Cf. *Praktische Vernunft: Zur Theorie des Handelns* (Bourdieu 1998).

⁵² Dependiendo de la perspectiva del análisis y la dimensión que se enfatice, a este primer periodo de descentralización también se le ha llamado municipalización o privatización del sistema de educación (véase Núñez 1992).

mantener al país en una posición comparativamente y ascendentemente mejor. O dicho de forma más directa, se ha apostado a la educación, como el vehículo más apropiado, para salir del subdesarrollo. Conforme a este objetivo, la sociedad ha comenzado a reconocer y a entender el rol cada vez más primordial que juega el *conocimiento* y las nuevas tecnologías de la comunicación en el proceso de integración social y económico tanto a nivel nacional como internacional:

“Sociedad en la cual tanto para producir y lograr la competitividad económica, como para vivir en sociedad y construir la democracia, se requiere de destrezas culturales de nuevo tipo que los sistemas educativos deben comenzar a proveer.”
(Huidobro y Cox 1999: 8)

Conforme a esta nueva perspectiva, la necesidad de actualizar y reorientar los contenidos de la educación en Chile se verá favorecida por tres hechos importantes. El primero se refiere a la alta prioridad que le confieren los gobiernos de la Concertación a la educación en la agenda política del país, alcanzado incluso el nombre de Reforma de los 90 durante el mandato de Eduardo Frei (1994-2000). Esto se debió a la extensión de las políticas educativas y a la envergadura de los recursos humanos y económicos destinados al SE, con lo que se comenzaba a insinuar la reversión y superación de los profundos cambios estructurales que había sufrido el SE en los años 80, en particular, cuanto tales cambios no había significado otra cosa que el desmantelamiento de la educación pública en Chile.

El segundo hecho se refiere al crecimiento casi sostenido de la economía, a pesar de los reveses sufridos por ésta a partir de 1998 producto de la “crisis asiática”, lo que permitió al gobierno de Frei llevar a la práctica y sin grandes tropiezos la Reforma de los 90 en todas sus etapas y propósitos.

Por último, lo que favoreció a la educación fue el alto grado de consenso que suscitaron los cambios al SE en la sociedad chilena, lo que le otorgó un grado considerable de legitimidad a la reforma, y esto a pesar de la desconfianza que había generado por parte de los profesores, ya que habían permanecido excluidos del proceso de discusión y elaboración de las nuevas políticas educativas (véase Cox 1997: 4).

El Estado, para asegurar el éxito de las políticas educativas, ha tenido que recurrir a instrumentos de medición del rendimiento escolar, específicamente al SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa) con el objetivo de medir el efecto de las políticas que buscan hacer posible la “calidad” y la “equidad” en el SE. Este instrumento ha servido al Estado, además, para calibrar las estrategias que buscan superar, o al menos disminuir, las desigualdades de rendimiento al interior del SE. No obstante tales propósitos, nos surge la duda que estos instrumentos de me-

dición debido a su efecto “corrector” y “orientador” de tales políticas, sean realmente efectivos; incluso, de acuerdo a nuestra pregunta de investigación, nos atreveríamos a decir que éstos más bien entrarían en conflicto con el proceso de descentralización del SE, es decir con el proceso que persigue conferir “[...] autonomía a las escuelas para las decisiones más libres de controles, la normativa y la burocracia central, y así dar respuestas más efectivas, adecuadas y oportunas a las necesidades de la comunidad.” (Espínola 1997: 1)

Deseamos analizar a continuación en qué ha consistido la reactivación intervencionista del Estado en el SE, en especial cuando esta política se ha sustentado en el propósito de hacer factible un SE más justo, participativo y democrático, recurriéndose con tal objetivo a los discursos sobre “calidad” de la educación y “equidad” del SE. Este análisis asume mayor relevancia si se considera que la reactivación del Estado a favor de un SE equitativo y de calidad estaría en contradicción con el consenso sobre la continuación y profundización del proceso de descentralización del SE, es decir, con el proceso que tiende a favorecer la privatización del SE y que a su vez procura legitimar y a consolidar la “municipalización” de la educación. Las preguntas que surgen son: ¿podrá cumplir el Estado con la promesa de garantizar y hacer efectiva la movilidad social en una sociedad que se caracteriza por grandes diferencias sociales mediante el ejercicio de una política educativa más activa? o ¿están las políticas educativas de antemano condenadas al fracaso, si se considera que el SE chileno se ha caracterizado a lo largo de su historia por reproducir los mecanismos que sedimentan las diferencias sociales y simbólicas? Otra pregunta que surge es: ¿es posible lograr una educación verdaderamente de calidad y un SE realmente equitativo en la distribución de conocimientos habilidades mediante mayores recursos económicos que permitan mejorar la infraestructura del SE y financiar los proyectos que buscan actualizar la prácticas educativas?

Esperamos, a lo largo de este capítulo y del próximo (capítulo V), poder primero responder las preguntas planteadas en este punto, y segundo determinar si las contradicciones del proceso de descentralización del SE podrán ser superada mediante las políticas y procesos que puso en marcha la Reforma de los 90. En este capítulo por lo tanto, nos detendremos a analizar en forma especial las políticas de intervención del Estado a favor de un SE equitativo y de calidad. Con este objetivo, analizaremos en primer lugar el discurso que legitima las intervenciones del Estado a través del MINEDUC, y, en segundo lugar, analizaremos el SIMCE, el instrumento que se utiliza para medir la calidad y equidad del SE en Chile. El análisis de este instrumento nos parece muy relevante, si se considera que es a través de sus resultados que se busca legitimar, por una parte, la implementación de políticas educativas tanto a nivel general como de manera focalizada al interior del SE, y por otra parte, los efectos que ejercen tales resultados hacia la

comunidad escolar, responsabilizando de manera directa e indirecta a sus actores del avance y retroceso en las materias educativas.

4.2 El papel de la educación en la política de desarrollo nacional

El discurso oficial a partir de 1990, como se menciono anteriormente, ha estado cargado retóricamente por el énfasis de alcanzar una sociedad más equitativa, social y económicamente hablando. Una dimensión concreta en este objetivo ha sido una marcada preocupación por la educación, es decir por mejorar la calidad y equidad en la distribución de conocimientos al interior del SE. La pregunta que surge es porqué estos conceptos de calidad y equidad adquieren tanta fuerza en el discurso oficial para justificar las políticas sociales del Estado, como si en la historia del SE nunca hubiese existido tal prioridad por parte del Estado. Las respuestas pueden ser de diferente naturaleza. En primer lugar, la distribución de la riqueza nunca había sido tan desigual en Chile como lo es hoy en día y, por lo tanto, se busca superar la "profundidad" de las diferencias sociales a través de la educación. En segundo lugar, la cobertura escolar que se había alcanzado hasta comienzos de los años 90 se mostraba satisfactoria, por lo tanto, el Estado debió priorizar la tarea de mejorar la calidad de la educación. En tercer lugar, los efectos de la transformación (privatización) de los sistemas sociales habían sido graves para grandes sectores de la sociedad, en especial para los sectores más pobres y, por consiguiente, existía una deuda moral y social con la sociedad. Finalmente, la apertura del país a la globalización requiere de un capital humano más calificado para enfrentar los desafíos económicos y culturales que aquélla trae consigo. Pensamos que todas estas dimensiones están contenidas en el discurso oficial de los 90. Aunque algunas de éstas encuentran su legitimidad en la realidad, otras se legitiman en discursos ideológicamente definidos, obnubilando los objetivos e intereses que operan detrás de éstos.

Con relación a la distribución de la riqueza en Chile, podemos decir que ésta está considerada como una de las más injustas en la región. Lo pobres y las capas medias bajas (58,1%) de la población reciben el 21,5% de los ingresos. Las capas medias de la población (27,2%) reciben el 24,9% de los ingresos. Mientras que las capas altas y medias altas de los chilenos (14,9%) absorben el 54,6% de los ingresos.⁵³ Algunos autores buscan una respuesta a este hecho, independientemente del alto grado de la concentración de la riqueza y de la propiedad que caracteriza a la sociedad chilena, en la desigualdad de los niveles de educación en la sociedad:

⁵³ Fuente: "Encuesta suplementaria de ingresos", Instituto Nacional de Estadísticas, 1996

“La educación en Chile, además, presenta diferencias significativas de calidad que seguramente juegan un papel importante en la determinación de los ingresos de los chilenos.” (Beyer 2000: 646)

Debido al abismo económico existente entre un grupo social y otro, los gobiernos de la Concertación se han propuesto revertir, o por lo menos limitar, estas disparidades y con ello contener las diferencias sociales que viene generando y profundizando el modelo económico en Chile. Con tal objetivo, las diferentes administraciones han apostado con diferentes acentos a la educación como medida primordial para superar la pobreza en Chile. Sin embargo, el rango de acción de los gobiernos en materia educativa ha estado enmarcado por la constitución política del 80 y por la política económica asumida por el país, por cierto por elementos heredados del régimen militar. Bajo este rígido contexto, se ha limitado a los gobiernos solamente a determinar el gasto económico en educación y a fijar las políticas educativas de manera consensuada (véase capítulo V), y así se les ha impedido a que corrijan las políticas y principios que regulan la economía y con ello el SE⁵⁴.

En lo que se refiere a la cobertura del SE, al grado de escolaridad promedio de los chilenos y a la disminución de la tasa de analfabetismo, a comienzos de los 90 es posible constatar un avances muy importantes en esta dirección. En la practica esto ha significado que se ha alcanzado una cobertura de casi 100% en la educación básica y de un 82% en educación media, mientras que el grado de escolaridad promedio de la población ha llegado a poco más de 7 años⁵⁵ (Beyer 2000: 647). Además, se observan también buenos resultados en lo que se refiere al analfabetismo, lo que fue ratificado en el censo del año 2000, del 16.4% en 1960 se llegó a un 4.21% de analfabetismo. Estos resultados insinuarían que el objetivo de la política educativa que le dio sentido al Estado a lo largo del siglo XX, se estaría cumpliendo. Con esta supuesta misión cumplida, a partir de 1990, el Estado a través del MINEDUC se concentrará en el esfuerzo de garantizar la *calidad* de la educación y, al mismo tiempo, de hacer efectiva la *equidad* en la distribución de la educación, es decir, que la educación, independientemente del tipo de establecimiento que la otorgue, cumpla con las expectativas y necesidades de quienes se benefician de ésta, en otras palabras que garantice realmente la *igualdad de oportunidades*:

“La acción de mejoramiento de la calidad y equidad combina tres propósitos: por un lado, mejorar las condiciones de trabajo de todas las escuelas básicas financiadas públicamente; por otro, dar una atención preferente y focalizada a las escuelas que presenten más dificultades en su desempeño; por último, introducir innovaciones en

⁵⁴ “Una transición bajo la tutela militar y con el funcionamiento de instituciones ‘protectoras’ no podía arriesgar una crisis económica, generada por modificaciones de políticas económicas.”(Moulian 1997: 92)

⁵⁵ Según el censo poblacional del año 2002, la sociedad chilena tendría una escolaridad media de 8,5 años y el alfabetismo de ésta sería casi total, alcanzando un 95,79%.

los procesos escolares, para hacer más efectivos y relevantes los resultados educativos.” (“La Reforma Educativa en Marcha”, MINEDUC 1995: 20)

Con relación a la deuda social existente, los gobiernos de la Concertación se propusieron hacer socialmente más soportable el liberalismo económico extremo heredado del régimen militar. Con ese objetivo se ha buscado compatibilizar el desarrollo económico con la ”justicia social”, lo que quedaría manifestado en el discurso del Presidente Patricio Aylwin en la inauguración de las sesiones del congreso el año 1990:

“El proceso de la democratización y modernización de la sociedad chilena y el pago de la deuda social contraída con los más pobres, hacen de la educación uno de los objetivos prioritarios de este Gobierno.” (en: García-Huidobro y Cox 1999: 9)

En efecto, se incrementó el gasto público de 20,5% del PIB en 1990 a un 22,8% del PIB en 1997. Este aumento significó en la práctica un aumento del gasto social en diversas áreas, particularmente en salud y en educación (Larraín y Vergara 2000: 99).

Finalmente, se puede observar en el discurso oficial la alta prioridad y las altas expectativas que el gobierno pone en la Educación como vehículo de desarrollo del país y de integración a la economía mundial. Este objetivo queda establecido en el informe ”Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI” elaborado por el ”comité técnico asesor del diálogo nacional”⁵⁶ sobre la modernización de la educación chilena, designado por el Presidente Eduardo Frei (1994-2000) y dirigido por el sociólogo Joaquín Brunner,⁵⁷ entonces secretario general de gobierno:

“Chile está en el camino de integrarse cada vez más activamente en diversas redes de intercambio y zonas de libre comercio, tanto dentro de la región como a nivel hemisférico y con los países de Europa y de la Cuenca del Pacífico, todo lo cual creará nuevas responsabilidades y exigirá una mayor preparación a los trabajadores y técnicos chilenos.” (“Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI” 1994: 66)

Las propuestas centrales en materia de políticas educativas contenidas en el informe fueron corroboradas y asumidas por el gobierno como las “nuevas” directrices que pasaran a guiar, de 1994 en adelante, al SE chileno. De acuerdo a la necesidad de integrarse a un mundo globalizado, se ha afirmado que: “[el] país reclama cambios profundos en nuestra educación. Las nuevas circunstancias del desarrollo nacional, puesto en el desafío de la globalización y de la competitividad, así lo demandan” (“La Reforma Educativa en Marcha”, MINEDUC 1995: 7). Conforme

⁵⁶ El Presidente Frei llamó a la creación del ”Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional” al comienzo de su periodo, el año 1994, el que fue formado por prominentes representantes del sector privado (miembros de la oposición, en este caso de la derecha chilena, de los empresarios, del Consejo de Rectores etc.) con el objetivo de discutir y hacer propuestas sobre los cambios que el SE chileno requiere.

a estos principios, la política educativa asumida por los gobiernos de la Concertación se enmarcará, ante todo, en una estrategia que se basa en cuatro elementos: estabilidad macroeconómica; integración creciente a la economía mundial; aumento en inversión física, capital humano y desarrollo productivo; y equidad social (Larraín y Vergara 2000: 572). Es importante destacar, sin embargo, que la política de desarrollo no es del todo original de la clase política chilena, sino que esta subsumida, en gran medida, a la política de la CEPAL para el desarrollo en América Latina.⁵⁸

4.3 El concepto de equidad en el SE y la calidad de la educación

Las preguntas que se nos plantean sobre el concepto de "equidad", sin pretender ahondar filosóficamente sobre su significado porque escaparía al objetivo de este trabajo, son: ¿qué se entiende por equidad, y qué discursos se esconden detrás de este concepto? o, ¿no es lo mismo hablar de igualdad social hoy en día? Por último, ¿cuál es la relación que guarda el concepto de equidad con el de calidad de la educación? Para responder a estas preguntas, en primer lugar, recurrimos a una definición de carácter normativa sobre equidad que nos permita poner de relieve la dimensión ideológica que se esconde detrás de este concepto. En este sentido, equidad no sería otra cosa que la "[...] propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las proscipciones rigurosas de la justicia o por el texto de la ley." O, dicho de otra manera, es la "[...] disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece."⁵⁹ De acuerdo a esta definición, al parecer la equidad no sería un principio, ni tampoco un valor compartido socialmente, como lo fue el principio de igualdad en la consolidación del Estado moderno, sino que equidad se relacionaría con un valor moral que, en el mejor de los casos, dependerá de la "voluntad" de quienes desarrollan y dirigen la política social del Estado; en otras palabras, dependerá de las "posibilidades" existentes que así lo permitan. Por consiguiente, el concepto de equidad no se sostiene sobre el principio que apunta a la eliminación o superación de las desigualdades sociales, sino más bien sobre el principio altruista que busca alcanzar una sociedad "más humana", pero sin cambiar las estructuras sociales existentes. Según estas definiciones, la equidad además es dependiente de la voluntad moral de quien debe impartir justicia. El concepto de equidad contendría entonces la aceptación y la adaptación a la realidad socialmente dada, pero, con la diferencia que a través de éste, se buscaría la eliminación o minimización de los efectos negativos que generan el orden económico y social, y no las causas que los producen.

⁵⁷ El Informe, es conocido por el "Informe Brunner".

⁵⁸ Véase: "Modernización Productiva con Equidad", CEPAL, Santiago de Chile 1990

⁵⁹ Diccionario de la Real Academia Española de la lengua, Madrid 1992

En lo que se refiere a las políticas educativas impulsadas por el Estado, éstas se han condicionado al mejoramiento de las propiedades de la educación en Chile, es decir, a la preocupación por garantizar la calidad de la educación impartida por el SE.

“Una cosa es la elevación de la calidad del conjunto del sistema; otra es la redistribución progresiva de opciones formativas entre los distintos estratos sociales que participan de dicho sistema.”(Hopenhayn 1997: 39)

La equidad en educación es concebida desde tres perspectivas distintas. En primer lugar, la equidad se relaciona con la oferta, lo cual alude al grado de homogeneidad en la calidad, aunque no necesariamente en los contenidos, de la oferta educativa entre establecimientos de educación en distintos contextos socioeconómicos y en distintos contextos espaciales. En segundo lugar, se debe abordar la equidad desde la demanda, lo que alude a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la oferta educativa por parte de los usuarios que llegan al sistema desde muy variadas condiciones socioeconómicas y culturales. Por último, se destaca la relación entre equidad y la estructura del sistema, en cuanto a la distribución de capacidades para la inserción y para el desarrollo cultural, es decir, como se distribuyen las habilidades y conocimientos que han adquirido los alumnos de distintos orígenes socioeconómicos una vez egresados del SE (Hopenhayn 1997: 40-41). A partir de estas relaciones es posible deducir, por lo tanto, que el sector de la población que padece las peores condiciones de poder aprovechar la oferta educativa corresponden, en definitiva, a los que están en condiciones socioeconómicas más precarias que el resto de la sociedad. De acuerdo a esta realidad, a estos sectores se le ha dificultado acceder a los conocimientos y a las habilidades necesarias que se requieren para posibilitar su movilidad social. Esta dificultad se agrava aún más si se considera que la base de éstos no se adquieren en primera instancia en la escuela, sino en la familia. La equidad, en este sentido, debiera apuntar a mejorar cabalmente la distribución de las competencias efectivas, y con ello facilitar la integración a la vida moderna y al trabajo. En este sentido, según Hopenhayn:

“La equidad deja de entenderse como acceso ‘genérico’ a la educación formal, y empieza a definirse según la pertinencia de la educación a la cual se tiene acceso.” (Hopenhayn 1997: 41)

A *grosso modo* son éstas las ideas sobre equidad que están contenidas en el discurso oficial y, por consiguiente, las que han orientado la política educacional del Estado en los 90. De acuerdo a estas ideas, equidad sería, por lo tanto, una política que tiene por objetivo mejorar las posibilidades reales de los usuarios, en especial de los más carenciados social y económicamente, aceptando a su vez las diferencias estructurales que se derivan del sistema, en tanto que éstas son asumidas como consecuencias lógicas del modelo de desarrollo basado en una economía de mercado, altamente competitiva. Aceptada así la realidad, al Estado sólo le cabría preparar mejor a las

personas, para que éstas enfrenten más adecuadamente los desafíos de la sociedad "moderna" chilena, y con ello les sea posible, además, mejorar su "calidad de vida". El concepto de equidad, por lo tanto, ha pasado a desplazar en Chile al concepto de igualdad social, al concepto que dominó el debate sociológico por muchas décadas. Así, "la equidad hoy día no es igualdad, es prioridad por los más carenciados." (Bellei 2003: 27).

Respecto a la calidad de la educación, existe consenso sobre un sinnúmero de variables que tienen un impacto sobre ésta. Entre estas variables se encuentran las que se refieren a la administración y a los recursos de la escuela, tanto materiales (insumos, gastos, etc.), como de recursos humanos (por ejemplo, formación, capacitación, satisfacción y motivación de los profesores). Además, se buscaría incluir las variables contextuales que influyen en el proceso educativo, especialmente las que se refieren al contexto socioeconómico de los alumnos.⁶⁰ Por otra parte, factores como el nivel educacional y la ocupación de los padres, bienes y recursos culturales de la familia, así como también el equipamiento del hogar, influyen en la calidad del proceso educativo, es decir, forman los parámetros y los puntos de partida que condicionan la calidad del SE. Pero debemos considerar, además, que la calidad no sólo depende del nivel de recursos que se disponga, sino también del grado de eficiencia con que se optimizan estos recursos para generar procesos que apunten a dinamizar el rendimiento escolar. Es aquí donde la calidad se relaciona con la equidad, esto es, en la efectividad de distribución del poder de capitalización de los recursos materiales y pedagógicos en la escuela (Hopenhayn 1997: 42).

La política educativa que apunta a mejorar la calidad de la educación, al tener que incluir todas estas dimensiones en sus contenidos y objetivos, debe, por una parte, satisfacer las "necesidades" de los usuarios del SE de manera diferenciada y, por otra parte, debe adaptarse de acuerdo a las diferencias socio económicas de éstos. Por lo tanto, la calidad de la educación es una medida, cuyas propiedades varían socialmente de una escuela a otra. En este sentido, cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de la educación podrá acortar las distancia del rendimiento en el alumnado, entre una escuela y otra, sin embargo difícilmente se podrá superar tal diferencia, mientras no se superen la estructura económica y social que la genera. Las diferencias jerárquicamente organizadas son el principio que caracteriza a las sociedades capitalistas modernas y la escuela es la institución que, en conjunto con la familia, reproduce tales diferencias.

A modo de conclusión, deseamos dejar presente que estas reflexiones persiguen relativizar el carácter ideológico del discurso que sustenta las políticas educativas, en particular, cuando tales

⁶⁰ El nivel educativo de los padres, la valorización de la educación a futuro por parte de los jefes de hogar, las condiciones de hacinamiento y el tipo de unión parental inciden decisivamente en el rendimiento escolar y en la deserción escolar de los hijos. (*Panorama social*, CEPAL 1994, en: Hopenhayn 1997: 39).

políticas han estado enmarcadas y limitadas por los principios sociales y económicos heredados del régimen militar y, por lo tanto, salvaguardados por la Constitución de los 80. De acuerdo a esta intención citamos a Moulian para dejar claro que:

“El Chile Actual es la culminación exitosa del ‘transformismo’. [...] Llamo ‘transformismo’ a las operaciones que en el Chile Actual se realizan para asegurar las transformaciones de la ‘infraestructura’ creada durante la dictadura, despojada de las molestas formas, de las brutales y de las desnudas ‘superestructuras’ de entonces. El ‘transformismo’ consiste en una alucinante operación de perpetuación que se realizó a través del cambio del Estado.” (Moulian 1997: 145)

Antes de concluir este punto, nos interesa dejar claro que el Estado a través de los discursos de la “equidad” y “calidad”, ha venido reactivando su capacidad de intervenir en el SE, ya sea a través de las instancias centralizadas o descentralizadas del MINEDUC. Partiendo de esta premisa, no podemos dejar de preguntarnos: ¿en qué grado las políticas que apuntan a una mayor equidad y calidad del SE en su conjunto se complementan o, por otro lado, se contradicen con el proceso de descentralización, en especial con el grado de autonomía que supuestamente el Estado ha conferido y extendido a los actores e instituciones del SE a lo largo de las etapas y programas puestos en marcha por la Reforma de los 90?

4.4 Sistemas de medición de calidad de la educación

4.4.1 Evaluación del rendimiento escolar en la descentralización del SE en los 80

La primera evaluación al desempeño escolar a nivel nacional tuvo lugar al comienzo de la reforma educativa a fines de los años 60. En 1968 se creó la primera Prueba Nacional dirigida a los 8° básicos, la que se aplicó regularmente hasta el año 1971 (Eyzaguirre y Fontaine 1999: 116). La política de evaluación al SE se inició nuevamente el año 1982 con el “Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar” (PER). El PER fue un instrumento concebido para complementar y procurar el éxito del proceso de descentralización del SE. Debido a la interrupción por largo tiempo de la evaluación del desempeño escolar, no fue posible realizar evaluaciones comparativas que aportaran información sobre los avances o retrocesos en rendimiento escolar en los 80, y que, al mismo tiempo, permitieran evaluar en forma precisa el “impacto” que ha tenido la descentralización del SE sobre la calidad de la educación. Durante los 80 se contaba con datos estadísticos, tales como la extensión de la matrícula, la tasa de repitencia y la cantidad de años promedio para completar los ciclos de la enseñanza básica, los que sólo permitían determinar –limitadamente– la eficiencia interna del sistema. Además, era posible sólo disponer información sobre los insumos escolares que se impartían a través de la educación pública: textos, materiales escolares, alimentación etc. (véase Espínola 1991: 52).

Con el reestablecimiento de los sistemas de evaluación en los 80, se esperaba disponer de la información adecuada sobre los resultados del proceso educativo y sobre la calidad de la educación impartida por el SE. El PER debían ser, al mismo tiempo, neutral a la política educativa del Estado, es decir, que evitará la dependencia directa entre ambos. En ese sentido, se consideró importante que un organismo externo⁶¹ realizara las evaluaciones nacionales para evitar que el MINEDUC hiciera juez y parte (Eyzaguirre y Fontaine 1999: 116).

El PER significó, independientemente que al comienzo sólo se haya aplicado a un grupo limitado de establecimientos educacionales, ampliar la información que se disponía hasta ese entonces. Como ya se mencionó, mediante el PER se buscaba disponer de información confiable sobre el rendimiento de los alumnos, de los establecimientos y sobre la calidad de la educación ofrecida por éstos con el objetivo de ponerla a disposición de los profesores para que tomen, sobre una base bien informada, las decisiones más apropiadas e implementen las medidas correspondientes. Pero sobre todo, con este instrumento se esperaba complementar la forma de regular el SE, suscrita por el régimen de la época, porque, para que el funcionamiento adecuado del "mercado educacional" no se interrumpa por la falta de información actualizada, los usuarios del SE deben estar bien "informados" sobre la calidad de la oferta educativa. De manera consecuente con la lógica del mercado, se esperaba que los padres y apoderados, bajo el supuesto de estar bien y oportunamente informados, pudieran elegir el establecimiento más adecuado a sus "necesidades" y, junto a ello, pudieran influir de manera directa sobre la "calidad" de la educación que recibirían sus hijos:

"Sabemos que sin dicha información las reformas se quedaban sin el motor que produciría los cambios. Éste lo constituían los padres que, insatisfechos con el rendimiento de una escuela, iban a cambiar a sus hijos a otro establecimiento educacional." (Beyer 2000: 663)

Con esta medida se esperaba, de manera complementaria a la desregulación de la oferta educacional, que las "decisiones bien fundadas" contribuirían a elevar la "calidad" de la educación impartida por el SE. Sin embargo, esta premisa habría sido válida sólo para la clase media y alta. Mientras, los grupos sociales más vulnerables de la sociedad eligen, por lo general, la escuela de sus hijos de acuerdo a otros criterios, como por ejemplo, si en éstas se imparte alimentación, textos y materiales etc. (véase Espínola 1991: 54-57). Los resultados del PER, contrariamente a lo que pretendía, terminaron por confirmar lo que se venía temiendo: la existencia de un alto grado de diferencias en el rendimiento escolar entre los distintos establecimientos educacionales del SE, es decir, entre los de la educación subvencionada, en especial entre la municipal y priva-

⁶¹ Este proyecto se realizó mediante un convenio del MINEDUC con la Universidad Católica.

da subvencionada y la educación fiscal⁶² y, por último, entre establecimientos que atienden a los alumnos de un mismo nivel socioeconómico. Esta situación vino a sugerir que había experiencias educativas más exitosas que otras. Pero por sobre todo, con el PER se puso en evidencia la clara correlación existente entre nivel socioeconómico y los resultados académicos.

Cuadro 4: Porcentaje del logro por tipo de educación básica subvencionada en la PER de 1984⁶³

	Cuarto básico Castellano	Matemáticas	Octavo básico Castellano	Matemáticas
Fiscal	59,4	53,9	59,6	50,6
Municipal	59,6	53,4	54,4	49,9
Particular	64,4	58,3	58,3	53,5

Fuente: Castañeda, en: Beyer 2000: 665.

Los modestos resultados del PER agravó más el descontento de la opinión pública, especialmente el de los profesores. Esta situación obligó a las autoridades de época en 1984,⁶⁴ a suspender la prueba de evaluación de rendimiento. Cuatro años más tarde, en 1988 se volvió a implementar un sistema de evaluación escolar, aunque esta vez asumió el nombre de "Sistema de Medición de la Calidad de la Educación" (SIMCE). Del mismo modo que el PER, la aplicación del SIMCE y la evaluación de los resultados había permanecido bajo el control de un organismo externo al Estado. Durante el régimen militar, los resultados del PER y del SIMCE nunca fueron publicados, debido a la fuerte resistencia que encontró en el MINEDUC en aquel entonces. Pensamos que la causa de este conflicto radicó en que:

"Los datos aportados por el PER y el SIMCE respecto de los niveles de aprendizaje a partir de 1982 sugieren que la reducción afecta a alrededor del 50% de los objetivos mínimos del currículum oficial." (Espínola 1991: 69)

En 1992, el MINEDUC se hace responsable del SIMCE⁶⁵, y, a partir de 1995, comienza a dar a conocer a la opinión pública los resultados, lo que insinuaba un cambio en la política del Estado frente al SE en los 90.

4.4.2 La función del SIMCE en la política educativa del Estado en los 90

Los gobiernos de la Concertación, con el objetivo de superar la realidad que caracterizaba al SE a comienzo de los 90, es decir, poder revertir las disparidades, lograr una distribución más justa del rendimiento académico y, por consiguiente, mejorar la calidad de la educación, ponen en

⁶² En 1984 todavía no había concluido el traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades. Recién en 1986 se terminó con los traspasos.

⁶³ La escala de evaluación es porcentual, es decir de 1 a 100%.

⁶⁴ La Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) tuvo lugar sólo entre los años 1982 y 1984.

⁶⁵ La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada en marzo de 1990, establece que el Ministerio de Educación es el organismo encargado de diseñar los instrumentos de evaluación periódica.

marcha diferentes programas que persiguen, mediante el aumento del gasto en educación, mejorar la infraestructura del SE y las condiciones laborales del personal involucrado en el quehacer educativo. Con estas medidas se espera crear las condiciones y un clima favorable para incentivar la participación de los actores del SE en las tareas y desafíos de la Reforma de los 90. Con este objetivo, el Estado, a través del MINEDUC, toma la iniciativa de mejorar y garantizar la calidad y la equidad de la educación subvencionada con recursos públicos, con lo cual busca, además, garantizar una educación que corresponda a los desafíos económicos y sociales asumidos por el país. En esa perspectiva, al MINEDUC le fue necesario disponer de un instrumento que le permitiera, por una parte, medir la calidad y equidad del rendimiento escolar a nivel nacional y determinar si los objetivos "mínimos" del currículo habrían sido alcanzados, por otra parte, introducir los "correctivos" correspondientes a su política educativa. Para alcanzar estos objetivos, al MINEDUC le fue necesario mantener el "Sistema de Medición de la Calidad de la Educación" (SIMCE).

El MINEDUC se propuso, apoyándose en los resultados del SIMCE, visualizar a los sectores y áreas del SE con los mayores problemas de rendimiento, para someterlos a una política de "discriminación positiva". Esta política consistía en someter a las escuelas con peor rendimiento escolar a programas especiales de nivelación escolar, como por ejemplo al Programa de las 900 escuelas (P-900). La política de "discriminación positiva" buscará, por lo tanto, focalizar más recursos materiales y humanos en las escuelas urbanas y rurales ubicadas en los sectores de alto riesgo social. Aunque en el caso de las escuelas rurales, la implementación de esta política resultó ser más difícil debido a su situación de aislamiento.

La política de "discriminación positiva" se caracterizó por ser una política que no distinguía entre los diferentes tipos de administración, es decir, entre las escuelas municipalizadas y privadas subvencionadas. Para acceder a beneficios de la "discriminación positiva", es decir, a los programas de nivelación escolar sólo bastaba haber obtenido bajos puntajes en el SIMCE:

"Para que la escuela sea justa en sus resultados no basta con que ella proporcione un trato igual a todos los niños, ya que no todos los niños son iguales; ella debe operar con un criterio de discriminación positiva, dando más apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender." (Huidobro y Cox 1999: 13)

Esta política, por lo menos en la teoría, no debería hacer distinciones entre tipos de administración, aunque de facto el Estado tendió a favorecer a las escuelas municipales porque éstas son los establecimientos que en la práctica atienden a los niños socialmente más vulnerables. Por otra parte, el SIMCE le proporcionó información al MINEDUC sobre el impacto, a nivel ma-

cro, que han tenido los programas educativos, por ejemplo el MECE o el JEC (ver más adelante), en la nivelación de las diferencias de calidad al interior del SE.

Además, el SIMCE le ha permitido al MINEDUC focalizar y racionalizar los recursos humanos y económicos en forma "más eficiente" en las escuelas con rendimientos deficientes y, al mismo tiempo, introducir un mecanismo de incentivos, incentivando con ello la competencia entre las escuelas.⁶⁶

Ahora bien, nuestra intención no es analizar la efectividad del SIMCE en lo que mide o deja de medir, es decir, la calidad y precisión de los métodos contenidos en este instrumento. Tampoco queremos abordar el debate que se ha generado en torno a los resultados del SIMCE y su relación con las políticas educativas, aún cuando en este debate se pone en duda la legitimidad y efectividad de este instrumento. Esto se ha debido a que en su elaboración se ha excluido a los actores de la comunidad escolar, excluyéndolos con ello de la posibilidad de influir en la elaboración de las políticas educativas (Eyzaguirre y Fontaine 1999). Nuestra intención, ante todo, es analizar en qué grado el Estado, al legitimar su política de intervención en los resultados del SIMCE, entra en conflicto con los actores e instituciones del SE, es decir, en qué grado la Reforma de los 90 se contradice con el proceso de descentralización del SE. De acuerdo a este objetivo, nos parece plausible aceptar los resultados del SIMCE como "correctos", en especial en lo que se refiere a la relación y a la alta correlación de los resultados con el tipo de establecimiento (municipal, privado subvencionado y privado pagado), es decir con el nivel socioeconómico (NSE) de los usuarios.

4.5 ¿A quién y qué mide el SIMCE?

El SIMCE es un conjunto de pruebas e indicadores de carácter censal que se aplica en forma alternada a los alumnos de 4º y 8º año de educación básica y de 2º año de educación media⁶⁷, en las áreas de matemáticas, castellano, ciencias sociales y ciencias naturales.⁶⁸ Estas evaluaciones han mantenido los objetivos del PER, es decir, obtener información sobre los logros y los niveles de rendimientos del SE, proveer a los directivos de las escuelas y a los padres y apoderados de información confiable sobre la labor docente y el desempeño del establecimiento (Eyzaguirre y Fontaine 1999: 117). No obstante estos objetivos, los padres sólo han tenido acceso a través de algún medio de comunicación a la información general sobre el establecimiento, quedando al

⁶⁶ El premio de excelencia se otorga a los profesores de aquellas escuelas que han logrado un buen resultado en un conjunto de indicadores, pero en forma especial es el resultado del SIMCE el que decide la elección.

⁶⁷ Cabe hacer notar que todas aquellas escuelas que tienen menos de 5 alumnos en el nivel a evaluar no participan en la medición. En las de educación básica esto representa alrededor de 3 mil escuelas rurales.

criterio de éstos informar con más o menos detalles. Si se desea, esta forma de acceder a la información puede ser observada como un avance en la optimización del SE descentralizado, regulado por la competencia, porque de acuerdo a lo esperado sólo la disposición de información oportuna sobre un determinado establecimiento debería contribuir a promover la "participación" y, en consecuencia, la calidad de la oferta educativa.

El SIMCE ha sido un instrumento que ha sido "perfeccionado" y expandido en sus objetivos, incorporáranosle nuevos indicadores a lo largo del tiempo que van más allá de la medición meramente académica. A través de estos indicadores se ha esperado evaluar los "objetivos transversales" provistos por la Reforma del 90. Se trata de obtener información sobre la formación general del alumno, como así también sobre su autoestima, sobre el desarrollo de su personalidad individual y social y, además, sobre el grado de su formación político ciudadana. El SIMCE ha comenzado a considerar otros factores que revelan el grado de satisfacción de los participantes en el proceso educativo, por ejemplo el grado de aceptación de la labor educacional de padres, alumnos y profesores (Eyzaguirre y Fontaine 1999: 118). Finalmente, el SIMCE ha comenzado a incorporar variables que tienen relación directa con los logros escolares y que sin su inclusión no se podría emitir un juicio justo sobre la calidad educativa impartida por un establecimiento: nivel económico y de educación de la familia, gasto por alumno, etc. "La tendencia actual en evaluación es poder determinar el valor agregado de la gestión profesional por parte de cada establecimiento." (118). El SIMCE, el cual había sido concebido en principio para medir sólo la calidad y equidad del SE, se ha ido transformando en un instrumento de intervención social cada vez más sofisticado y complejo, complementándose incluso con otros instrumentos estadísticos, como son el CASEN, los censos poblacionales, etc.

4.6 Los resultados del SIMCE, punto de partida de la Reforma de los 90

El SIMCE puso en evidencia un complejo sistema de desigualdades entre la "calidad" de la educación impartida por los diferentes establecimientos y entre los conocimientos y las habilidades que se distribuyen al interior del SE. Tales desigualdades no sólo han puesto en evidencia la alta correlación existente entre el tipo de educación y el NSE de los alumnos, sino que también puso de relieve las diferencias existentes entre los diferentes tipos de administraciones, sean estas municipales o privadas subvencionadas. El SIMCE, puso también en evidencia, por cierto muy conocidas hasta ese entonces, las desigualdades que tienen su origen en las diferencias geográficas, como ha sido el caso, de la desigualdad que se desprende entre los establecimientos urbanos y los rurales.

⁶⁸ Cada una de ellas contiene alrededor de 60 preguntas de selección múltiple que deben ser respondidas en 90

A continuación presentamos algunos resultados del SIMCE, porque a través de éstos es posible visualizar, aunque de manera muy macro y general, las desigualdades que persisten al interior del SE. Además, es importante tener presente que tales resultados, de una u otra forma, han constituido el "punto de partida" de las políticas educativas y sociales del Estado en los 90.

Cuadro 5: Resultados SIMCE por dependencia y nivel socioeconómico

Dependencia	NSE	Año 1988		Año 1990	
		Puntaje Castellano	Puntaje Matemática	Puntaje Castellano	Puntaje Matemática
Municipal	A	54.7	50.6	59.4	56.7
	B	53.8	53.3	53.0	52.9
	C	45.6	45.9	45.5	45.7
	D	38.7	40.3	38.6	39.6
Particular Subvencionado	A	63.6	63.0	62.7	62.2
	B	58.0	56.9	57.4	56.7
	C	50.2	49.8	50.2	49.9
	D	38.1	40.2	36.6	37.6
Particular Pagado	A	71.0	72.3	68.4	69.1
	B	67.4	67.9	65.6	65.9

(NSE/ A = Alto; B = Medio; C = Bajo; D = Muy Bajo.)

Fuente: Ministerio de Educación, Resultados SIMCE 1990.

Cuadro 6: Variaciones en los puntajes SIMCE de 4º básico: Promedios de castellano y matemáticas

Tipo de Escuela	1988	1990	1992
Municipal	47.8	56.7	63.8
Part. Subvencionada	52.4	63.8	70.1
Part. Pagada	69.6	79.9	86.0

Fuente: Informe Resultados SIMCE, Ministerio de Educación, 1993⁶⁹.

Entre los analistas ha existido un cierto consenso en la manera de interpretar y asociar los resultados del SIMCE con la "calidad" y la "equidad" del SE, pero de manera especial, éstos han coincidido en asociar las desigualdades del rendimiento escolar con el NSE de los alumnos. Independientemente de esta correlación, se ha reconocido públicamente que el resultado promedio arrojado por el SIMCE es bajo. Esto se ha manifestado claramente en los puntajes de 1990, si se considera que los alumnos examinados no alcanzaron a obtener el 50% de las respuestas correctas. Este hecho salta a la vista, además, si por ejemplo se calculan puntajes netos tomados al azar y se tiene en cuenta que estamos frente a una prueba que mide objetivos de lecto-escritura y matemática elemental. Además las diferencias que se esconden detrás de los promedios son enormes. Por ejemplo, los alumnos de sectores no-urbanos con menos de 300 habitantes logran un 54% en matemáticas y un 52,2% en castellano, quienes asisten a la escuela en ciudades de más 80.000 habitantes logran el 71,1% en matemáticas y el 68,6% en castellano. Inclu-

minutos.

⁶⁹ Hemos resumido solo la información más relevante para el objetivo de este trabajo. Véase anexo con resumen de los resultados SIMCE en los últimos años.

so, los alumnos de escuelas rurales logran en ambas materias 13 puntos menos que los alumnos de sectores urbanos. Los que asisten al 10% de escuelas con peores resultados, cuyos alumnos en su mayoría son pobres, obtienen 38 puntos porcentuales menos que aquellos que asisten al 10% de las escuelas con mejor rendimiento, las que a su vez atienden a los alumnos de hogares más acomodados.⁷⁰ Es más, en la mitad más pobre de la población, el 75% de los alumnos de 4° básico no es capaz de entender lo que lee. Las diferencias de rendimiento en las pruebas del SIMCE apuntan a diferencias de trasfondo socioeconómico: tanto en castellano como en matemáticas las escuelas privadas pagadas obtienen en promedio un puntaje superior en un 20% respecto a las privadas subvencionadas, y hasta un 30% más con relación a las municipalizadas (Hopenhayn 1997: 38).

En lo que respecta a la educación secundaria, recién a partir de 1993, se comenzó de manera sistemática a poner a este sector bajo la lupa del SIMCE. Del mismo modo, los resultados reflejaron las consecuencias de la baja calidad de la escolaridad básica. En matemática ya no son el 60% de las respuestas correctas sino tan solo el 47,2% en la enseñanza científico-humanística y el 38,6% en la educación técnico profesional; y en castellano el 57,1% y el 51,1% respectivamente⁷¹ (véase García-Huidobro y Cox 1999: 11).

Podemos decir, finalmente, que los resultados del SIMCE pusieron de manifiesto rendimientos dramáticos en materia de rendimiento general y de falta de equidad en los logros. Por lo tanto, esta será la realidad en materia educativa con la que tendrá que confrontarse la Concertación a comienzos de los 90, proponiéndose desde un comienzo revertirla y garantizar una educación de calidad y un SE equitativo para todos.

4.7 El Estado a favor de un SE más equitativo y de mayor calidad

Debido a la alta disparidad y a los magros resultados arrojados por el SIMCE y a las altas diferencias, reflejadas en el rendimiento escolar, entre los tipos de administración educativa al interior del SE, el Estado se da a la tarea a través del MINEDUC, a lo largo de los 90 y hasta el día de hoy, de revertir la realidad que viene caracterizando al SE chileno, o por lo menos, de avanzar paulatinamente hacia una educación de mayor calidad y un SE más equitativo. Este esfuerzo

⁷⁰ Esta correlación entre resultados y el sector social no es absoluta, existen escuelas "pobres" con buenos resultados, pero son la excepción.

⁷¹ Las características institucionales de la educación media, hasta ese entonces, había permanecido sin cambios ni revisiones importantes desde los años 60. No se debe olvidar que en ese período se pasó de una educación secundaria elitista a una educación media de amplia cobertura, pasando así a atender a un alumnado socialmente muy heterogéneo, el que, del mismo modo y diferenciadamente, ha tenido que enfrentar las muy diversas e inciertas posibilidades del futuro laboral y/o académico.

del Estado en mejorar la calidad de la educación subvencionada, queda expresado en el siguiente citado:

“[...] el camino recorrido en lo que va de la década es de una intervención en el diez por ciento más pobre de las escuelas básicas, a otra que incluye a toda la educación básica subvencionada; luego a una que abarca al conjunto de la educación media; luego al planteo de intervenciones que modifican [...] el conjunto del sistema escolar, su curriculum, y la formación de profesores [...]” (Cox 1997: 10)

No obstante la evidente voluntad del Estado para mejorar la educación en Chile, la que se ha manifestado en el aumento de los recursos económicos y el perfeccionamiento de los recursos humanos destinados a este sector, pensamos que los resultados de tales esfuerzos seguirán siendo parciales, modestos, y esto por más radicales y progresistas que parezcan las políticas dirigidas a revertir las crisis que atraviesa el SE.

En primer lugar, el Estado al excluir de su estrategia una política que, por una parte, elimine, o que por lo menos reduzca los privilegios del sector privado a favor del sector público y, por otra parte, redefina el mecanismo de asignación de recursos a los establecimientos, hasta ahora regulado por la competencia, agudiza y favorece a cimentar las diferencias entre los tipos de administración. En segundo lugar, porque las políticas educativas contenidas en la Reforma de los 90 no cuestionan el principio de "libertad de enseñanza" sobre el que se estructura el SE en Chile, es más, lo consolida y legitima al asumir la competencia como la forma más apropiada de garantizar la calidad de la educación. Sobre esta base estructural y no contra ésta, el Estado ha elaborado su política educativa en los 90. Esta política asumida por la Concertación no ha tenido por objetivo revertir el proceso de privatización del SE y, por consiguiente, alcanzar de facto una educación pública de alta calidad, sino que por el contrario, su objetivo ha sido legitimar y limitar las contradicciones más visibles del proceso de descentralización del SE, heredado del régimen militar.

La Reforma de los 90 por lo tanto, se ha limitado, por una parte, a poner en práctica un sinnúmero de programas y estrategias que apuntan a mejorar la calidad de la educación subvencionada en su conjunto, sea ésta la educación municipalizada o la privada subvencionada, y por otra, a mejorar las condiciones de "partida" de los alumnos socialmente más postergados para que puedan en condiciones más favorable recibir y asimilar la oferta educativa.

Nos proponemos a continuación describir en forma general los principales programas que han tenido lugar a lo largo de la Reforma de los 90, para evaluar finalmente, si tales programas, después de sus puestas en práctica, han tenido un impacto significativo en la calidad de la educación, lo que, a nuestro parecer, debiera reflejarse en los resultados del SIMCE.

4.7.1 El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)

El MECE ha sido uno de los programas más ambiciosos por estar dirigido a la totalidad de las escuelas primarias y secundarias⁷² subvencionadas. A través de éste, el MINEDUC se ha propuesto impactar de manera directa sobre la calidad de la educación y la equidad del SE. En este sentido, el MECE ha perseguido el aumento de la cobertura a nivel preescolar, el fortalecimiento institucional del MINEDUC en sus instancias centrales y descentralizadas -Departamentos Provinciales y Secretarías Regionales- y ha buscado intervenir en la educación secundaria para hacerla más relevante ("Programa MECE", Documento de Difusión, Ministerio de Educación, 1991).

4.7.1.1 El MECE-Básica

En el ámbito de la educación primaria, el MECE comprendió tres líneas de acción. Primero, más y mejores insumos para las escuelas, para así elevar en forma sustancial las condiciones en las que trabajan profesores y alumnos de la educación subvencionada.⁷³ Segundo, atención preferente a las escuelas de menores recursos, en especial a las escuelas rurales⁷⁴ y, tercero, un sistema de incentivos para innovaciones pedagógicas. El estímulo a las innovaciones pedagógicas fue abordado por medio de dos estrategias. Un programa computacional de comunicación e intercambio pedagógico -Red Enlaces-⁷⁵ que se probó en forma experimental en un grupo seleccionado de 31 escuelas en 1993 y luego se extendió a otras 100 escuelas en 1994; es más, fue proyectado para estar funcionando en el 50% de los establecimientos de nivel básico y en el 100% de los de media antes del 2000.⁷⁶ La segunda estrategia se refiere a la implementación de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME). Los PME han tenido como objetivo principal

⁷² El MECE fue iniciado en 1992 y concebido para una duración de 6 años con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial – US \$ 243 Millones (Cox 1997: 12).

⁷³ Se distribuyen a las escuelas y a todos los alumnos más libros, material didáctico y guías para los profesores, bibliotecas para los cursos de 1º a 4º año básico. Además, el programa MECE considera la reparación y mantenimiento de los edificios e instalaciones escolares, perfeccionamiento docente en las asignaturas básicas, y atención en salud para los alumnos de los primeros cuatro años ("Programa MECE", MINEDUC, 1991).

⁷⁴ Aproximadamente un 15% de la matrícula de educación básica en Chile asiste a escuelas rurales (3.443 escuelas, con una matrícula aproximada de 150.000 alumnos). Este sector además se caracteriza por un rendimiento promedio marcadamente inferior a los promedios nacionales. El MECE-Rural, con la perspectiva de revertir esta situación, provee apoyo con textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y para las escuelas multigrado, donde alumnos de varios niveles son atendidos en la misma aula (véase "La Reforma Educativa en Marcha", MINEDUC, 1995: 22).

⁷⁵ El programa ha desarrollado el software "La Plaza" que permite el acceso fácil a los computadores ya sea para usar software educativo, aprovechar las comunicaciones locales, regionales e internacionales, o para participar en proyectos educativos y para entregar y obtener información dentro de la red (véase "Proyecto Enlaces; Estado de Avance", MINEDUC, 1994)

⁷⁶ Lamentablemente no poseemos la información, si en el año 2000 se alcanzó realmente la meta de incorporar a la red la totalidad de los establecimientos (5000) de enseñanza media. Aunque ya en 1998 la cobertura de la red alcanzaba a 2.164 escuelas básicas y a 955 establecimientos de educación media (véase Cox y Huidobro 1999: 21).

promover las capacidades de diseño curricular y el trabajo en equipo a nivel de las escuelas (véase más adelante).

4.7.1.2 El MECE-Media

A través del MECE-media se ha buscado intervenir de manera más extensa en el nivel de la educación secundaria, en comparación a lo que se venía haciendo en el ámbito de la educación primaria. Esta intervención directa del Estado en la educación secundaria, habría correspondido a la necesidad de modernizarla de acuerdo a las demandas cada vez más complejas de la sociedad, ya que según Cox:

“[...] la organización institucional y curricular de la educación secundaria, sus orientaciones, procesos y resultados, son consensualmente percibidos tanto por los expertos como por la opinión pública como anacrónicos, deficientes e inequitativos.” (Cox,1993, en: Espínola 1994: 18)

De acuerdo a esta realidad, en 1995 el MINEDUC inicia una intervención integral sobre la educación secundaria. En esta instancia el programa MECE establece dos líneas de acción. Por una parte se intentaría mejorar procesos educativos en la escuela y en el aula, y por otra parte, aumentar la calidad y la cantidad de los insumos y de los materiales didácticos, así como también, reparar los edificios, actualizar los programas de computación y mejorar la atención primaria en salud a todos los alumnos⁷⁷ (“Programa de Modernización de la Educación Media (1995-2000)”, MINEDUC, 1994). Independientemente de las diferencias existentes entre un programa y otro,⁷⁸ el MECE-media, del mismo modo que el básica, representa una política que combina la inversión en infraestructura con la innovación en procesos educativos. El MECE-media, durante la implementación, contó con apoyo externo a los establecimientos, el que consistió en una red, a nivel nacional, de asistencia técnica.⁷⁹ En la práctica significó que cada establecimiento habría podido contratar independientemente los apoyos técnicos externos necesarios para asegurar el éxito de su proyecto educativo.⁸⁰

⁷⁷ Con US \$ 207 millones (equivalente a más del doble de la inversión per cápita del MECE-básica), y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 325 establecimientos el año 95, a lo que suma 440 en 1996; la cobertura total de liceos se logrará en 1997, tercer año de la ejecución del MECE-media (Cox 1997: 15).

⁷⁸ Por ejemplo, las bibliotecas adquiridas no son de aulas como en básica sino que pertenecen a todo el establecimiento. La adquisición de libros para éstas es evaluada directamente por los profesores, dentro de las listas “ya” evaluadas por el programa – “proceso de adquisición informados por la demanda”.

⁷⁹ La red la integran fundamentalmente equipos de las universidades y equipos profesionales de consultoría y empresas particulares externas.

⁸⁰ Recursos equivalentes a aproximadamente US \$ 2,780 por establecimiento, y a los cuales se ha podido acceder sólo una vez durante el programa MECE (“Documento MINEDUC-MECE”, MINEDUC, 1997, en: Cox, 1997: 16).

4.7.2 Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)

Los PME han perseguido el propósito de contribuir a producir capacidades de diseño e implementación "autónoma" de soluciones y mejoras educativas en las escuelas; es decir, "[...] lograr una activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores y un cambio en la cultura organizacional de las escuelas." ("Proyectos de Mejoramiento Educativo en el Desarrollo de la Educación Básica Chilena", Programa MECE, MINEDUC, 1994). Se ha esperado a través de los PME, por lo tanto, que se desarrollen las capacidades para el diseño curricular en el ámbito de la escuelas; y a incentivar a la comunidad escolar a tomar la iniciativa en la búsqueda de soluciones a los problemas que la aquejan. Es la comunidad escolar, compuesta por los directores, profesores, alumnos, los padres y apoderados y los actores y agentes locales comprometidas con el quehacer educativo en torno la escuela, la encargada del diseño e implementación de los PME.⁸¹ Para lograr este objetivo, es decir, el cambio en la cultura organizacional de la escuela, se ha recurrido a mecanismos que incentiven en los actores de la comunidad escolar una mayor "motivación" y mayor protagonismo, para que éstos realicen y lleven a la practica sus propios proyectos de mejoramiento educativo. Aunque no parezca evidente, esta forma de distribuir los recursos pareciera ser consecuente con la manera de regular el financiamiento del SE, es decir, con el principio de la competencia. Especialmente, si se considera que el resultado de esta política se expresa en un lenguaje de "ganadores" y "perdedores" con respecto el acceso a los recursos. Por consiguiente, estos programas estarían en contradictoria con al objetivo estatal de alcanzar un SE equitativo y de calidad.

Así, consecuente con la lógica inherente al carácter subsidiario del Estado, se ha esperado a través de los PME's contribuir a revertir y superar la "crisis" que hoy en día caracteriza al SE; es decir, superar el descontento, el conformismo y, en muchos casos también, la falta de motivación e iniciativa que afecta a los profesores en la elaboración y realización de las tareas educativas.

⁸¹ El Estado pone a disposición de la comunidad escolar recursos económicos y materiales, a los que es posible acceder sólo a través de concursos. Primero, en dinero (hasta un máximo de US \$ 6.000 por escuela) y segundo en equipamiento didáctico para llevar a cabo los proyectos (que comprende televisores, videograbadoras, microscopios, etc.). La selección de los PME se realiza en las instancias descentralizadas del MINEDUC de acuerdo a los siguiente criterios: i) deben tener como meta el mejoramiento de los aprendizajes en las asignaturas básicas, ii) deben considerar las prioridades educacionales establecidas a nivel regional y provincial, y iii) deben estar entre las escuelas de mediano y alto riesgo ("Proyectos de Mejoramiento Educativo en el Desarrollo de la Educación Básica Chilena", Programa MECE, MINEDUC, 1994). El nivel de riesgo de una escuela se determina según el puntaje SIMCE, número de grados ofrecidos (si es completa o incompleta), las tasas de deserción y repetición, la ruralidad, la cantidad de alumnos y el NSE de los mismos (Espínola 1994: 17). Dado que la mayoría de los profesores de educación primaria carecen de experiencia, ya sea en el diseño de proyectos o en la planificación escolar, el MINEDUC ha provisto apoyarlos a través de la distribución de guías y manuales, y de cursos y talleres.

Esta manera de enfrentar la crisis del SE tendría, a nuestro entender, un alcance meramente limitado y parcial, al no incluir, en primer lugar, a la totalidad de la educación pública subvencionada y, en segundo lugar, al no preguntarse en forma sistemática por las causas que generan la "falta de motivación", es decir, por los factores sociales, culturales y económicos que estructuran de manera duradera el comportamiento de los actores del SE. Del mismo modo, la "autonomía", concebida y concedida de esta manera, posee un carácter funcional a las políticas del Estado, ya que se trata de un "espacio" que, al emanar desde el "centro" y por estar enmarcada por los objetivos de las políticas educativas, entra en contradicción con la posibilidad de activar una participación más auténtica que contribuya en forma efectiva y duradera a la democratización del SE. Esta "nueva" forma de regular las "capacidades" de los actores que interactúan al interior del SE se puede constatar en la siguiente cita:

"La estrategia PME combina así definiciones y recursos del centro del sistema, con iniciativas que surgen de la base del mismo, en la forma de proyectos autónomamente definidos." (Cox 1997, 13)

El grado de autonomía, otorgada a los actores a través de los PME, estaría determinado a ser un espacio meramente formal y, por lo tanto, a ser un espacio volátil en el tiempo, ya que dependería de la disposición, y al acceso permanente a los recursos económicos, por cierto muy limitados hoy en día. En otras palabras, la "autonomía", concebida por el Estado como la capacidad de asumir mayor responsabilidad, estaría acotada en gran parte por el volumen de los recursos que dispondría el MINEDUC. De acuerdo a esto, pensamos, por lo tanto, que se trata de una "autonomía controlada" que funcionaliza la creatividad de los actores de SE de acuerdo a los objetivos de la Reforma de los 90. En la práctica, esto ha significado que el margen de acción concedido a los actores ha pasado a ser controlado y regulado por los resultados del SIMCE, ya que tales resultados vienen estructurando de manera cada vez más determinante el quehacer educativo al interior de los establecimientos. Además, el alcance de esta autonomía está limitado de antemano por criterios previamente establecidos, es decir, por intereses locales, regionales y nacionales. Se trata de una autonomía que si incluye los intereses de la comunidad escolar los limita, en especial cuando se trata de prácticas educativas que se contraponen al modelo dominante. Por lo tanto, es una autonomía desnuda, sin identidad ni contenido, acotada por la censura; en otras palabras, es un espacio que se establece como "neutral" al no constituirse como un espacio participativo que apela a la democratización del SE, y con ello al establecimiento de los canales adecuados para que los actores se expresen sobre la crisis de la educación.

4.7.3 El Programa de las 900 escuelas (P-900)

El P-900 ha sido un programa concebido para fortalecer el rendimiento académico del 10% de las escuelas con los peores puntajes en la prueba SIMCE de cada región del país⁸² ("La Reforma Educativa En Marcha", MINEDUC, 1995: 23). Con el P-900 se ha perseguido reducir las diferencias entre las escuelas más pobres y las menos pobres, no sólo materialmente, apoyándolas con mayores recursos económicos, sino que también pedagógicamente para que mejoren y nivelen sus rendimientos académicos. Estas escuelas han resultado ser, en la práctica, las escuelas que asisten, por lo general, a los sectores más desfavorecidos de la sociedad y, por consiguiente, las favorecidas por la política de "discriminación positiva" a través del P-900.

Para alcanzar el objetivo anteriormente mencionado, el P-900 ha basado su acción en cinco estrategias:⁸³ implementación de talleres de reforzamiento en autoestima y habilidades sociales de los alumnos⁸⁴ y de talleres de perfeccionamiento a los profesores,⁸⁵ introducción de guías de autoaprendizaje para todos los alumnos de 3º y 4º grado de educación básica, apertura de bibliotecas escolares y puesta a disposición de material didáctico auxiliar para los grados de 1º a 4º y, finalmente, mejoramiento y mantención de los edificios escolares (véase Sotomayor, 1999). Por lo tanto, podemos decir que el P-900 fue concebido como un programa de "tratamiento intensivo" (Espínola 1994: 18) que atendió alternadamente al 10% de las escuelas con los peores rendimientos. O dicho de otra manera, cuando las escuelas atendidas y beneficiadas por el P-900 mejoraban sus indicadores de rendimiento, es decir, cuando superaban los promedios regionales del SIMCE eran "dadas de alta" y nuevas escuelas eran incorporadas al programa, de manera que se atendiera permanentemente alrededor de un 10% de las escuelas primarias.

⁸² Se favorece en forma especial el aprendizaje de los niños de 1º a 4º grado en las áreas de lectura, escritura y matemática, debido a que estas materias son consideradas como básicas en relación a las demás.

⁸³ La ejecución del programa P-900 se ha realizado a través de los supervisores técnico-pedagógicos del MINEDUC, por quienes que han trabajado directamente en los establecimientos escolares.

⁸⁴ Esta actividad se ha orientado a dar atención preferencial a los alumnos de 3º y 4º grado de educación básica que han presentado retraso en el aprendizaje, los cuales participaron en talleres de aprendizaje, animados por jóvenes monitores de la propia comunidad. Su objetivo no fue sólo reforzar el aprendizaje, sino también desarrollar la autoestima, la expresividad y afectividad de los niños. ("La Reforma En Marcha, Buena educación para todos", MINEDUC, 1998: 33)

⁸⁵ Constituyó un espacio participativo que permitió a los profesores mejorar su formación, innovar sus prácticas y asumir una responsabilidad profesional con los resultados obtenidos en el aula. Sus contenidos se centraron en las áreas de lenguaje y matemáticas e incluyeron metodología para favorecer la comprensión e integración del entorno cultural de los alumnos, promover las relaciones escuela comunidad, así como el fomento de la creatividad y el desarrollo de la autoestima de los niños. ("La Reforma En Marcha, Buena educación para todos", MINEDUC, 1998: 32).

4.7.4 Extensión de la jornada escolar, fortalecimiento de la Profesión Docente y el Programa Montegrando

El gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), después de evaluar el camino recorrido y lo que faltaba para lograr una educación de calidad antes del fin de siglo, se propuso darle otro alcance y calidad a las políticas educativas impulsadas por el gobierno anterior de Patricio Aylwin a comienzos de los 90. Bajo este favorable contexto político, el Estado se dio a la tarea, más intensamente a partir de 1996, de mejorar y extender cuantitativa y cualitativamente las políticas anteriores con los objetivos de modernizar el SE y mejorar la calidad de la educación, sintonizándolos a los desafíos asumidos por el país de integrarse activamente a un mundo cada vez más globalizado. Con este objetivo, el Estado decidió invertir aproximadamente US.\$ 1500 millones adicionales en educación.⁸⁶ Con estos nuevos recursos, se esperaba financiar los diferentes proyectos y programas educativos en la expectativa de ir transformando de manera duradera el SE y, junto a ello la cultura escolar que hasta ese entonces venía caracterizando el SE. Finalmente, fueron todos estos cambios en la política educativa, los que insinuaron y permitieron hablar a nivel oficial de la Reforma de los 90.

Entre las medidas y políticas educativas más importantes impulsadas por el gobierno de Frei fue la que se propuso de extender significativamente y paulatinamente la jornada escolar, lo que en la práctica significó ampliar las horas de permanencia, tanto de los alumnos como de los profesores en la escuela. Otra medida importante fue la que impulsó el fortalecimiento y las mejoras a la Profesión Docente. Además, no debemos olvidarnos de la política que ha perseguido impulsar la formación de una red de establecimientos secundarios con características especiales, en términos de calidad, con capacidad de innovar y atender a los estudiantes de menores ingresos. Esta política pasó a ser conocida y asociada en la práctica con el nombre de Proyecto Montegrando.⁸⁷

La extensión de la jornada escolar ha sido uno de los proyectos más ambiciosos del gobierno, en términos de los recursos involucrados y debido al impacto que busca lograr sobre el SE. En este sentido, la jornada escolar completa (JEC) ha significado pasar de un sistema de atención escolar, organizado en dos turnos (mañana y tarde), el que divide a los alumnos en jornadas de 6 horas correspondientemente, a un sistema de atención único que atiende a la totalidad de los

⁸⁶ El 21 de mayo de 1996, en su mensaje presidencial anual, el Presidente Eduardo Frei anunció al Congreso y al país las medidas principales de la Reforma Educacional que se proponía impulsar durante su mandato. Entre éstas, junto al cambio del currículo y a la extensión horaria de la jornada escolar, incluyó el Programa de Liceos de Anticipación, hoy conocido como Proyecto Montegrando (Weinstein 1999: 161).

⁸⁷ Dicho nombre es una alusión explícita a la poetisa Gabriela Mistral, primera latinoamericana adjudicataria del Premio Nóbel de Literatura. El poblado de Montegrando, ubicado en el valle del Elqui, es el lugar donde Mistral pasó su infancia y donde ejerció por primera vez la docencia.

alumnos en una jornada única de 8 horas pedagógicas.⁸⁸ Pero, debido al desafío y el esfuerzo que ha significado y sigue significando para los establecimientos educacionales extender la jornada escolar, se ha previsto la incorporación al nuevo régimen de manera gradual, en la medida que cuenten con la planificación adecuada para el uso de la jornada escolar, la preparación de sus cuadros directivos y docentes y la infraestructura adecuada para asegurar la plena efectividad de tal objetivo ("La Reforma En Marcha, Buena educación para todos", MINEDUC, 1998: 83).

La puesta en marcha de la JEC ha significado, por lo tanto, un tremendo desafío para la escuela y la comunidad escolar en su conjunto. En primer instancia, también se habría traducido en una descarga laboral para los profesores, ya que, antes de la JEC, muchos de ellos, debido a los bajos sueldos que recibían, se veían obligados a trabajar en dos jornadas diferentes, agravándose su situación aún más en el caso de que las jornadas o las horas de clase tuvieran lugar en establecimientos diferentes. Sin embargo, a pesar de todo lo logrado en esa dirección, en especial a lo que se refiere a la seguridad laboral de los docentes (véase capítulo 5), la extensión de la jornada escolar se ha traducido en la práctica en una gran exigencia a los profesores. Las JEC les ha significado asumir más responsabilidades para garantizar el éxito de las políticas educativas y, por consiguiente, para satisfacer las expectativas desmesuradas de la opinión pública y de los técnicos de la Reforma de los 90, es decir, satisfacer la perspectiva de alcanzar una educación de calidad en el corto plazo.

La segunda política ha perseguido mejorar la calidad de la Profesión Docente y, con ello, provocar un cambio cualitativo al interior de la educación municipalizada y privada subvencionada. Para hacer real este objetivo el MINEDUC, a través de programas especiales, impartió becas al interior del SE subvencionado, las que beneficiaron a más de 25.000 docentes para que actualizaran sus conocimientos mediante cursos intensivos de capacitación profesional (Cox 1997: 17). Además, el MINEDUC benefició a más de 5.000 docentes con becas para que se perfeccionaran en el extranjero.⁸⁹ Para acceder a las becas -pasantías-, los profesores debían elaborar un proyecto de acuerdo a los criterios establecidos, de año en año, por el MINEDUC, el que además tenía la tarea de seleccionar los mejores proyectos. Las pasantías en el extranjero tuvieron por objetivo ampliar la visión profesional de los maestros al posibilitarles conocer otras experiencias educativas, lo cual debía contribuir a la reflexión y al enriquecimiento de sus prácticas pedagógicas

⁸⁸ La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y de 42 horas en nivel medio. En promedio, el sistema trabajará 200 horas anuales adicionales a la situación anterior a la reforma, lo que equivale a 5 semanas de clases, de manera que el sistema quedará funcionando con 1200 horas cronológicas anuales (Cox 1997: 17).

⁸⁹ Se aprobó en general un monto de US \$ 5 millones y se deja al Ministerio de Educación la responsabilidad de establecer los requisitos y mecanismos de postulación y selección, así como el número, los montos, tipos y duración de las becas (véase Undurraga 1999).

en la escuela. Con todos estos programas de capacitación, el MINEDUC ha buscado, por una parte, corregir las prácticas educativas descontextualizadas y, por otra, transmitir nuevas prácticas y contenidos de acuerdo a las exigencias de la Reforma de los 90, es decir, al objetivo de mejorar la calidad de la educación impartida por el SE.

Finalmente, el “Proyecto Montegrando” tuvo por objetivo generar y validar un conjunto de modelos educativos de carácter innovador, los cuales debían servir de referencia a otros establecimientos de educación media subvencionada o a los establecimientos homólogos a éstos. El “Proyecto Montegrando” tuvo su antecedente histórico en los liceos experimentales⁹⁰. La diferencia fundamental radicó en que ahora los propios liceos debían elaborar una propuesta educativa, la que por cierto tenía que ser aprobada por el MINEDUC. Una vez cumplido los criterios y las exigencias requeridos, podía recién un liceo acceder a la red de liceos “Montegrando” y con ello recibir más recursos.⁹¹

“[...] Montegrando desea impulsar propuestas innovadoras diseñadas por las propias comunidades escolares y sus redes de apoyos, con potencial para transformarse en antecedentes validos para la renovación, mejoramiento y diversificación de la educación media subvencionada en su conjunto.” (Weinstein 1999: 162)

En lo que se refiere a la selección para postular a los proyectos, no existían en principio criterios previos, fijos e inamovibles, como por ejemplo el nivel de pobreza del establecimiento, aunque en la práctica el criterio social jugará indirectamente un rol importante en la selección. Con ello se buscaba evitar de antemano que una propuesta educativa interesante fuera excluida por no cumplir con los requisitos fijados previamente. En este sentido, “los requisitos demandados a los postulantes eran considerados ‘condiciones necesarias pero no suficientes’, siendo la propuesta lo definitorio.” (Weinstein 1999: 168). No obstante, conforme al objetivo de alcanzar una educación de calidad y más equitativa, se fueron estableciendo preferentemente dos requisitos orientadores, aunque supuestamente no obligatorios para la selección de los proyectos educativos. Los establecimientos postulantes deberían tener al menos un 15% de sus estudiantes en situación de vulnerabilidad socio-económica. En segundo lugar, los establecimientos deberían exhibir tasas de retención y repetición iguales o mejores que los promedios de los establecimien-

⁹⁰ Para ingresar a los liceos experimentales, los alumnos debían someterse a rigurosos exámenes de admisión.

⁹¹ La propuesta dispone de un importante financiamiento del MINEDUC que se adiciona a la subvención regular, así como a los otros programas de mejoramiento en curso (por ejemplo, MECE-media, Programa Enlace, infraestructura para las JEC etc.). Este financiamiento es variable para cada establecimiento de acuerdo al número de los alumnos atendidos; el financiamiento osciló entre US \$ 120.000 anuales para establecimientos pequeños -200 alumnos- y US \$ 250.000 anuales para establecimientos grandes -1.500 alumnos-, lo que significa que un establecimiento pequeño aumenta en más del doble los recursos que disponía en base a la subvención estatal por alumno, mientras que un establecimiento grande los aumenta en algo menos de la mitad (Weinstein 1999: 166).

tos educacionales subvencionados de la provincia respectiva.⁹² Finalmente, el “Proyecto Montegrande” ha sido una política estatal de intervención que se combina con una que promueve activamente la participación de la comunidad escolar en el quehacer educativo. Por lo tanto, el “Proyecto Montegrande” le ha permitido al propio MINEDUC:

“[...] el diseño mismo de modos participativos de generar el cambio educativo al interior del sistema de educación media, en que se confía en la potencialidad de ciertos actores (comunidades educativas que atienden alumnos pobres y con alta potencialidad de innovación) para protagonizar experiencias de las cuales no serán los únicos beneficiarios.” (Weinstein 1999: 170)

Todas estas políticas de intervención centralizadas (los programas MECE, PME, JEC, P-900, “Proyecto Montegrande”, etc.), como ya se mencionó en este capítulo, han perseguido nivelar, acortar, o por lo menos relativizar la distancia en la distribución del conocimiento y habilidades al interior del SE. Pero para alcanzar este objetivo, en primer lugar, el MINEDUC se propuso fomentar una lógica de participación competitiva dentro del SE. En segundo lugar, debió continuar con la legitimación del proceso de descentralización del SE, es decir, la tendencia permanente del Estado a transferir los objetivos estatalmente definidos a la comunidad escolar. Lo paradójico es que, para que las políticas de intervención o regulación sean exitosas, deben complementarse con una concepción de autonomía promovida estatalmente.

Finalmente deseamos destacar que gran parte de las políticas educativas, independientemente a que tenían que favorecer, sin distinción, a la totalidad de la educación subvencionada, beneficiaron, en la práctica, mucho más o más directamente a los establecimientos municipalizados que a los privados subvencionados. Esta lógica nos induce a pensar que un éxito aparente, o la sola aproximación a una educación de mayor calidad por parte de los establecimientos municipalizados los podría colocar en desventaja con los establecimientos privados subvencionados, privándolos de recibir recursos adecuados para mejorar su propuesta educativa.

⁹² Esta idea deriva de las grandes diferencias encontradas entre unidades territoriales. Para evitar la disparidad de los niveles de calidad, se recurre a niveles de calidad relativa que representen la realidad económica, social y cultural de la comuna y que permitan ser comparados con las comunidades aledañas.

4.7.5 Resultados de la reforma en la calidad y equidad de la educación

A continuación, nos proponemos, después de casi 10 años de políticas educativas, presentar a modo general, y de acuerdo a la información disponible, algunos resultados que debieran reflejar el desarrollo de la educación y del SE en Chile. Nuestro objetivo, por lo tanto, es establecer, si tales resultados están en relación con los objetivos que se propusieron alcanzar las políticas educativas en los 90, en especial cuando tales políticas fueron propiciadas por el principio de *discriminación positiva*.

“Sin duda que el criterio de evaluación decisivo en una política educacional que define sus objetivos en términos de calidad y equidad, dice relación con los niveles de aprendizaje de los alumnos y la distribución social de tales aprendizajes.” (García-Huidobro y Cox, 1999: 33)

Cuadro 7: Comparación resultados SIMCE de escuelas subvencionadas y escuelas P-900

	1990	1992	1994	1996	Diferencia 90-96
Escuelas Subvencionadas	58.98	66.37	67.74	67.93	8.95
Escuelas P-900	52.11	60.91	61.62	64.34	12.23
Diferencia	-6.87	-5.46	-6.12	-3.59	3.28

Fuente: Sotomayor 1999.

Cuadro 8: Comparación de resultados SIMCE 4º año básico entre el 10% de escuelas con mejores logros (A) y el 10% de escuelas con peores logros (B)

	Resultados SIMCE promedio matemáticas-castellano				Diferencia en distancia entre escuelas tipo A y B	
	1990	1992	1994	1996	1990-1996	1994-1996
Escuela A	79.6	86.3	85.9	87.0		
Escuela B	35.3	41.3	45.9	47.6		
Distancia	44.3	45.0	40.0	39.4	4.9	0.6

Fuente: García-Huidobro, y Cox 1999: 35.

Si comparamos de los resultados SIMCE de 1990 con los de los años siguientes, podríamos sostener que los alumnos, en especial los más pobres, que asistieron a la escuela, por ejemplo, en 1996 aprendieron más que los que asistían en 1990 (véase cuadro N° 7). En particular, si partimos de la suposición de que el grado de dificultad del SIMCE ha permanecido constante, la distancia entre las mejores y las peores escuelas se habría acortado, produciéndose una reducción de la distancia entre la educación privada pagada y la de los sectores más pobres (véase cuadro N° 8).

Sin embargo debemos relativizar tal optimismo, ya que se observa que lo avanzado en calidad es proporcionalmente mayor a lo avanzado en equidad, como se deduce de las fuertes distancias que subsisten en el SE chileno: un promedio de las distancias entre las escuelas con mejores logros(A) y las con peores logros(B) de aproximadamente cuarenta y dos puntos (véase cuadro

Nº 8). Por otra parte, los resultados muestran que las escuelas municipales se mantienen sostenidamente por debajo de los resultados de las escuelas particulares subvencionadas y pagadas.

A pesar de que existe consenso sobre la lentitud de lograr cualquier cambio relevante para mejorar la equidad del SE, puede sostenerse, considerando la envergadura del esfuerzo estatal invertido, que los resultados han sido escasos. Conforme a tales resultado y sin una política que revierta los principios que enmarcan el proceso de descentralización del SE, es decir, sin una política que revierta la política de privatización de la educación a favor de la educación pública, nos atrevemos a sostener que ha prevalecido una muy alta expectativa en la educación, como si en ésta contuviera por sí sola la solución a los problemas de la desigualdad social. Por el contrario, somos partidarios hoy en día de considerar que:

“La política social y de educación aspira apenas a la idea general de igualdad, sino - en el marco de las medidas de racionalización para la realización del capital y de las medidas de ahorro- a la privatización, jerarquía social, segregación y una movilidad social competitiva.”⁹³ (Hirsch 2002: 126)

En este capítulo hemos analizado la política de intervención del Estado en los 90 a favor de un SE de mayor calidad y más equitativo, para poder determinar, de acuerdo a nuestra pregunta central, en qué grado esta reactivación del protagonismo del Estado entra en conflicto con el proceso de descentralización del SE o con la política que busca garantizar un grado de autonomía a sus actores. Con esta meta, primero, analizamos el discurso oficial sobre calidad y equidad ya que se lo evoca para legitimar las intervenciones del Estado al SE.

Segundo, describimos el SIMCE como un instrumento que le ha permitido al Estado, primero, focalizar -a través de diferentes programas- los recursos en los sectores más rezagados del SE y, segundo, controlar y medir la efectividad de tales políticas y, en caso necesario, tomar la medidas “correctivas” correspondientes. Luego tomamos los resultados del SIMCE en los 90, como punto de partida de la Reforma de los 90, para determinar, si ha existido en el mejor de los casos, producto de una política estatal activa por más de 10 años a favor de un SE equitativo y de calidad, un avance o, en el peor de los casos, un retroceso en el logro de tales objetivos.

Finalmente, este análisis nos permitió concluir que si ha existido un avance, este ha sido mago y modesto con relación a los esfuerzos y expectativas, por cierto muy corto placistas, de los gobiernos de la Concertación por mejorar la calidad y equidad del SE chileno.

⁹³ Traducción propia.

Después de analizar todas estas políticas, suponemos que existe una fuerte relación entre la intervención del Estado y el proceso de descentralización del SE, lo cual nos proponemos analizar en el próximo capítulo.

5 Modernización y consolidación de la descentralización del SE en los 90

Siempre que, en la política, la razón humana sensata fracasa o desiste del esfuerzo de dar respuestas, nos enfrentamos con una crisis;[...]. En la actualidad, la desaparición del sentido común es el signo más claro de la crisis de hoy. En cada crisis se destruye una parte del mundo, algo que nos pertenece a todos.”(Hannah Arendt, 1954)

5.1 Continuidad y cambio en el proceso de descentralización del SE

El objetivo del análisis en el capítulo anterior, ha sido mostrar los cambios más importantes que han caracterizado la política educativa de los gobiernos de la Concertación en los años 90.

De todos estos cambios, a nuestro entender, tres han sido los más significativos: el aumento cuantitativo y sustancial de los recursos materiales y económicos invertidos para mejorar la calidad de la educación impartida por el SE; las políticas favorables al perfeccionamiento profesional y al mejoramiento de las condiciones laborales de, sus principales protagonistas, los profesores; pero por sobre todo, la orientación de que estos cambios favorezcan, en forma especial, a los sectores sociales más postergados y, por lo tanto, con las mayores dificultades de beneficiarse eficazmente de la oferta educativa.

La política educativa actual, además, se ha caracterizado de la anterior por el acento, casi prioritario, que le han otorgado los gobiernos de la Concertación a la educación como vector del desarrollo nacional. Esto último ha quedado de manifiesto en la política estatal que se ha propuesto garantizar y mejorar la calidad de la educación y una mayor equidad en la distribución del conocimiento y habilidades impartidas por el SE.

Por último, esta política se ha diferenciado de la del régimen militar por la recuperación del papel activo y protagónico del Estado en desmedro de la supuesta función del sector privado en alcanzar estos objetivos, aunque esta vez, el resurgimiento del Estado en materia educacional ha tenido lugar bajo una nueva forma y en otro contexto político.

El propósito en este capítulo es, por lo tanto, analizar las políticas educativas estatales en los 90, en lo que se refiere a los avances en el proceso de descentralización impulsados por los gobiernos de la Concertación, es decir los avances en materia de los rangos de autonomía y los espacios de participación que han concedido las políticas educativas a los actores e instituciones del SE en los 90 (por ejemplo la descentralización pedagógica y la ”descentralización” financiera del SE). Esta situación, a nuestro juicio, es particularmente importante, porque ha sido esgrimida, entre los argumentos para continuar con el proceso de descentralización del SE, señalando que del avance y consolidación de este proceso resultaría una educación de mayor calidad. Además,

es importante, porque a primera vista la otorgación de grados de autonomía a los actores e instituciones del SE parecerían contradictorias con las políticas intervencionistas del Estado analizadas en el capítulo anterior.

Este análisis asume también una enorme importancia porque la Reforma de los 90, ha generado muchas expectativas, en la población, por parte del Estado, en lo que se refiere a la posibilidad de lograr una nueva "cultura escolar", es decir, una participación más activa de los actores y usuarios del SE para abordar los desafíos y los problemas que debe enfrentar la comunidad escolar. También han surgido expectativas en torno a los otros actores del SE, en lo que se refiere a la posibilidad de democratizar el SE. Estas expectativas pueden ser comprensibles, si se considera que las prácticas, en las escuelas, hasta comienzos de los 90, habían permanecido casi inalteradas durante años y, en gran medida, cerradas a la participación de los padres y de la comunidad.

Sin embargo sospechamos que los efectos de esta nueva política educativa serán limitados y, por consiguiente, no lograrán satisfacer las expectativas ni en un sentido ni en el otro, si se insiste en regular la asignación de los recursos públicos y, junto a ello, la calidad del SE mediante el mecanismo de la competencia. Pensamos que este mecanismo entraría en contradicción con los objetivos de la Reforma de los 90, es decir, lograr una educación de calidad y un SE equitativo, porque al mantenerse inalterablemente los principios de mercado bajo los cuales se enmarca hoy en día el SE chileno, se mantienen y se reproducen, en forma casi inalterable, los mecanismos de selección social que lo han caracterizado a lo largo de su historia.

Teniendo presente estos aspectos, nos proponemos determinar en qué medida o en qué grado se ha avanzado en la descentralización del SE y, al mismo tiempo, esperamos poder poner en evidencia las contradicciones de estas políticas, es decir, las estrategias contrapuestas que persiguen los actores involucrados en este proceso.

5.2 La descentralización pedagógica del SE

La descentralización pedagógica, uno de los objetivos más importantes de la Reforma de los 90, puede ser descrita como el proceso que busca transferir un conjunto de decisiones pedagógicas y curriculares desde los organismos centrales del aparato educativo a los establecimientos educacionales y a la comunidad escolar. Este proceso se ha llevado a cabo en dos periodos. Primero: el periodo de la "flexibilización" curricular que tuvo lugar entre 1990 y 1996; y segundo: el periodo de la "reforma" curricular que comienza a efectuarse a partir de 1996.

5.2.1 Un currículo flexibilizado como parte de la nueva cultura escolar

Uno de los puntos centrales contenidos en la Reforma de los 90 consistió en hacer afectiva la descentralización pedagógica, también conocida como el proceso de "flexibilidad curricular". La descentralización pedagógica, por cierto ya contemplada por la descentralización del SE en los 80, otorga, aunque en muchos casos sólo de manera teórica, mayor libertad en la planificación de clases, ya sea a los establecimientos educativos, como a los docentes. Es decir, concibe la posibilidad de traspasar más responsabilidades a los actores involucrados en el proceso educativo en la asignación y distribución de los tiempos y contenidos de las asignaturas, así como también en la planificación de la actividad escolar de acuerdo a sus propias prioridades y necesidades.

Para garantizar que esta libertad no sea meramente discursiva, debió introducirse algunos elementos o cambios al currículum, por cierto, hasta ese entonces, de carácter único y nacional, que faciliten la posibilidad de modificarlo de acuerdo a las características propias de cada escuela.⁹⁴

Si bien ha existido, por lo menos en teoría, la posibilidad de que los establecimientos, siempre y cuando sus propuestas educativas fuesen aprobadas por el MINEDUC, implementen su propio currículum; en la práctica, sólo los establecimientos privados pagados han sido más proclives a adaptar e implementar un currículum de acuerdo a sus "necesidades" (Espínola, 1991). Mientras tanto, los establecimientos subvencionados, en especial los más pobres, han continuado acogiendo al currículum nacional propuesto por el MINEDUC. Esto se ha debido, por una parte, a la menor capacidad y experiencia técnica del personal de las escuelas, especialmente de los docentes,⁹⁵ y por otra parte, a la resistencia de los profesores a someterse a las políticas educativas que emanaron arbitrariamente durante el régimen militar.

⁹⁴ En el marco de autonomía concebido por el Decreto No 4.002 que establece el Plan de estudios de la educación básica, se le concede libertad a las escuelas para que puedan optar por tres ámbitos curriculares: i) objetivos generales y específicos, ii) asignaturas obligatorias y opcionales, y iii) tiempo de enseñanza mínimo y adicional. En cuanto a los objetivos, si bien las escuelas pueden prescindir de algunos objetivos generales, los específicos tienen el carácter de mínimos y son, por lo tanto, obligatorios. Las asignaturas de castellano, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales y religión se consideran obligatorias, y se establece el mínimo de horas semanales que deben dedicarse a ellas. Otras asignaturas, tales como segundo idioma, música, artes y educación física, pueden eliminarse en caso de que en la escuela no se cuente con los recursos materiales o con el personal docente necesario para impartirlas. Finalmente, las 30 horas pedagógicas a la semana en la propuesta curricular pueden reducirse a 25 en aquellas escuelas que funcionan en doble turno, el cual es el caso en prácticamente el 100% de las escuelas subvencionadas (Espínola 1995: 10).

⁹⁵ Al no ocuparse de los saberes que el currículum articula, se mantuvieron las pautas curriculares inauguradas en la década de 1960, pese a la transformación socio-cultural de la sociedad y de la educación media que entre fines de la década de 1960 y comienzos de los años 80 habían tenido (Cox 1999: 237).

Los gobiernos de la Concertación durante los años 90, conscientes de esta realidad, se proponen, por lo tanto, revertir esta realidad y hacer efectiva la "descentralización" pedagógica. Con este objetivo, debieron reinterpretar y extender los principios que lo sostenían, porque:

“el núcleo del cambio curricular de inicios de los 80 fue la flexibilización de la regulación del mismo, y no una propuesta sobre los saberes a comunicar por un sistema escolar contemporáneo con los desafíos de su sociedad.” (Cox 1999: 237)

Por lo tanto, el MINEDUC, para llevar a la práctica los espacios de autonomía establecidos en la ley, a través de sus instancias descentralizadas (Secretarías Regionales y los Departamentos Provinciales de Educación) pone a disposición de las escuelas el necesario apoyo técnico. Paralelamente a esta medida, pone en marcha además los Proyecto de Mejoramiento Educativo⁹⁶(PME), analizados en el capítulo anterior, con los que, además, se esperaba estimular la formación y el desarrollo de una "nueva" cultura escolar que se base en al autonomía del quehacer escolar. A través de los PME, por consiguiente, el MINEDUC ha buscado transferir un grado de autonomía a los actores, por cierto muy limitada, que les sirva para fortalecer sus disposiciones a asumir más responsabilidad en las tareas educativas. Por lo tanto, con los PME se ha buscado contribuir a:

“[logrado] una activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores y un cambio en la cultura organizacional de las escuelas.” (“Proyectos de Mejoramiento Educativo en el Desarrollo de la Educación Básica Chilena”, Programa MECE, MINEDUC, 1994)

En otras palabras, los PME han debido contribuir a fomentar las capacidades en el diseño curricular en las escuelas y, con ello, a incentivar las iniciativas de la comunidad escolar en la búsqueda de soluciones a los problemas que la aquejan. También han debido servir para fomentar el incentivo a la interacción entre la comunidad escolar y los actores externos a ésta. Con este objetivo han debido contribuir a generar redes de apoyo, tales como la ayuda entre establecimientos de un mismo municipio, asistencia técnica de parte de centros académicos regionales y financiamiento proveniente del sector privado (Espínola 1995: 12).

Esta forma que tiene el Estado de otorgar y promover la autonomía a los actores e instituciones del SE parece ser efectiva con relación a la energía que liberan, es decir, a la energía que incentiva la competencia al interior del SE, en particular si tal energía es incentivada económicamente

⁹⁶ Cada escuela ha podido acceder a adjudicarse sólo un PME en el período de cinco años que ha durado el programa (1992-1997), por lo tanto se ha esperado que los establecimientos, después de este período y de manera independiente al MINEDUC, sean capaces de conseguir por su propia iniciativa los apoyos económicos necesarios para el financiamiento de sus futuros proyectos.

desde el centro.⁹⁷ La pregunta que nos surge a este nivel, debido a la restricción al de los créditos del Banco Mundial con los que han sido financiados los PME, es si la participación está influida y acotada por el límite de tales recursos. O dicho de otra manera, nos preguntamos si la autonomía garantizada por la Reforma de los 90 se ve limitada por la escasez de los recursos económicos que destinan, tanto el Estado como las instituciones privadas, para su financiamiento. Con relación a estas limitaciones económicas, nos preguntamos además, si el grado de autonomía concedido a los actores e instituciones del SE está limitada, al mismo tiempo, por intereses políticos ajenos a éstos, en particular si tenemos en cuenta:

“[...] que el currículo no es neutro y que es una elaboración histórica y socialmente construida. Por consiguiente, subyacente al currículo hay un modelo de sociedad que preferencia determinados intereses.”(Magendzo 1992: 43)

5.2.2 La implementación de la reforma curricular

En 1996, como una de las etapas finales de la reforma educativa, se puso en práctica un nuevo currículo para la enseñanza básica, media y técnico profesional. Este nuevo currículo surgió de la necesidad de adecuarse a los cambios culturales, sociales, pero específicamente a los cambios económicos que han venido transformando a la sociedad chilena. De acuerdo a la relación estrecha que existe entre el modelo de desarrollo neoliberal, asumido por la sociedad, y la descentralización del SE, es decir, a la relación existente entre el carácter subsidiario y la descentralización administrativa y política impulsada por el Estado, analizada en el primer y segundo capítulos, pensamos que la ”Reforma Curricular”, independiente de los objetivos humanistas que se plantea, responde a los requerimientos y desafíos de este modelo de desarrollo, asumido por los sectores dominantes de la sociedad chilena. Es decir, de acuerdo a un modelo que:

“[...] exige personas flexibles y con mayor capacidad de adaptación a situaciones nuevas; a su vez, la globalización de la economía exige elevar la competitividad del país mediante recursos humanos capaces de utilizar efectivamente la información en su desempeño productivo.” (Cox 1999: 234)

Nuestro objetivo a continuación, y conforme a lo recientemente expuesto, es poder resaltar algunos elementos que ponen en evidencia el consenso existente entre los actores sociales que compiten por ejercer hegemonía sobre la política educacional. Pero por sobre todo, nuestro interés radica en poder determinar si la reforma curricular ha contribuido realmente a descentralizar el SE, es decir a generar posibles espacios de autonomía para los actores del SE, o si por el

⁹⁷ Entre 1992 y 1997 (año en que se terminaría los fondos del crédito del Banco Mundial) se esperaba financiar 5.000 PME, distribuidos según sistemas de focalización en los sectores más pobres, y además se esperaba que la totalidad de las escuelas hubiera puesto en marcha un PME a fines de 1997 (Espínola 1997: 20).

contrario tal espacio, garantizado por la reforma curricular, ha estado enmarcado por los intereses del Estado en materia educativa.

Con relación a nuestro primer objetivo, se debe tener presente que los gobiernos de la Concertación para llevar adelante la Reforma de los 90 y junto a ésta la Reforma curricular debieron lidiar con instituciones antidemocráticas, creadas durante la dictadura militar, para dar continuidad al proyecto neoconservador de la derecha chilena. Estas instituciones han gozado de inmunidad casi absoluta, convirtiéndose en un obstáculo real para el proceso de transición a la democracia en Chile. Así, de acuerdo a este objetivo político, el 10 de marzo de 1990, el último día del régimen militar, fue promulgada la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), con la que se ponía fin, o en el mejor de los casos, se limitaba las atribuciones adquiridas en materia educativa por el MINEDUC a lo largo de casi todo el siglo XX⁹⁸. Por lo tanto, la promulgación de dicha ley significó de facto reducir y limitar las atribuciones y funciones ejecutivas que hasta ese día gozaba el MINEDUC.

Por consiguiente a partir de esa fecha, la LOCE tendrá la función de ser la instancia reguladora y de control que limita y/o somete a revisión cualquier cambio en el SE, en especial aquellos que se refieren al currículo. A través de esta ley quedó establecido que el MINEDUC debía limitarse sólo a definir un marco de "objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios", dentro del cual los establecimientos escolares tendrían la libertad de formular y aplicar sus propios planes de estudios. Consecuente con su objetivo, la LOCE crea y concede atribuciones especiales al Consejo Superior de Educación⁹⁹ (CSE), organismo público independiente del MINEDUC. Así, las atribuciones que le concede esta ley al CSE, lo han transformado en la instancia final y absoluta que aprueba o rechaza cualquier modificación al marco curricular propuesta por el Ministerio. En consecuencia:

“[...] la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) cristalizó un sistema educativo inadecuado en su estructura y niveles, rigidizando las posibilidades de reforma, generando instancias controladoras y normativas como el Consejo Superior de Educación cuya composición no exigía los requerimientos técnicos adecuados,

⁹⁸ Desde finales del siglo XIX, el Ministerio de Educación había sido la instancia encargada de definir casi independientemente los planes y programas de estudio que regirían en los establecimientos de todo el país.

⁹⁹ El Consejo Superior de Educación (CSE) establecido por la LOCE es un organismo autónomo, cuyas funciones incluyen el otorgar reconocimiento oficial a las universidades e institutos profesionales que cumplan con los requisitos de acreditación establecidos por la LOCE; las de aprobar o rechazar las propuestas de marco curricular y planes y programas de estudio elaborados por el MINEDUC; y ser tribunal de apelaciones de escuelas y liceos, cuyos planes y programas de estudio sean rechazados por el MINEDUC. El consejo es presidido por el MINEDUC y lo integran: 3 académicos nominados, uno por las universidades estatales, otro por las privadas autónomas (que existían antes del año 1981), y otro por los institutos profesionales; 3 representantes de la comunidad científica (designados por el Consejo Superior de Ciencia (1) y por el Instituto de Chile (2)); 1 representante de la Corte Suprema de Justicia; 1 representante de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden.

dificultando el debate sobre las orientaciones valorativas del sistema.” (Garretón 2000: 160)

Nos hemos detenido en este punto para dejar en claro que la LOCE es el marco legal que vela y garantiza que cualquier cambio al currículo debe ser sometido al consenso de los miembros del CSE, por cierto, cuyas funciones políticas y, por lo tanto, sus designaciones, han sido cuestionables. En otras palabras, la LOCE pone de relieve la adversidad de los sectores dominantes a introducir cambios al SE que cuestionen, primero, el carácter único y nacional del currículo, independientemente del grado de flexibilidad que ofrezca y, segundo, el orden de los valores que legitima el orden social establecido.

“[Además] si, por ejemplo, el intento más insignificante de cambiar los planes de estudios en la escuela y sobre todo la redistribución de las horas en las diferentes asignaturas, casi siempre choca contra una enorme resistencia, esto no ocurre solo por el hecho de que existen poderosos intereses detrás del orden escolar (sobre todo por parte de los profesores afectados), sino también, porque los asuntos de la cultura y, en particular, las clasificaciones y jerarquías sociales que van acompañadas con ellas, a través de prácticas estatales que penetran cultural y arbitrariamente en los asuntos y en las cabezas, y con ello le confiere a éstas la apariencia de la “naturalidad”, son hechas como algo natural.”¹⁰⁰ (Bourdieu 1985: 96)

5.2.2.1 Reforma curricular para la educación básica

El proceso de elaboración del nuevo marco curricular para la educación básica se inició en mayo de 1991 y culminó en enero de 1996. A lo largo de ese período el MINEDUC, definió planes y programas de estudio para los dos primeros años de la educación básica, los que son implementados en marzo de 1997. El nuevo marco quedó formulado en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO). Los OF-CMO de la educación básica procuran actualizar el conocimiento, así como orientar el conjunto de objetivos del currículo en términos de adquirir las competencias en las experiencias educativas centrada en las actividades de los alumnos. El nuevo marco deja, como lo establece la LOCE, un marco significativo a los establecimientos para definir contenidos complementarios a los establecidos por el marco nacional (Cox 1999: 243).

5.2.2.2 Reforma curricular para la educación media

La Reforma curricular surgió de la necesidad del Estado en adaptar la educación media y, con ello, hacerla funcional a las transformaciones socio-culturales y económicas inherentes al modelo de desarrollo que ha venido implementando Chile, interrumpidamente, por más de tres décadas.

¹⁰⁰ Traducción propia.

La Reforma curricular, considerada uno de los elementos integrales de la Reforma de los 90, ha sido una respuesta para superar el descontextualizado currículo que estuvo vigente desde los 60 (Reforma del 68) hasta casi finales de los 90. Con este cambio, por cierto necesario, se ha esperado además superar la crisis de sentido e identidad que ha caracterizado a la educación media en las últimas décadas.

El nuevo currículo ha buscado ser una alternativa, aunque en la práctica la ha sido sólo de manera parcial, a los dos caminos a seguir ofrecidos por la educación media: al camino orientado a la universidad, educación media científico humanista, y al orientado al mundo del trabajo, educación media técnico profesional. La educación media, así estructurada y concebida, ponía a los alumnos en el dilema de tomar una decisión vocacional a temprana edad. Este hecho nos permite sostener que se trataba de una educación media que desde un comienzo propiciaba y fomentaba, aunque no siempre en forma absoluta¹⁰¹, la diferenciación social, en especial cuando gran parte de los alumnos no tienen y no han tenido la posibilidad real de tomar una decisión de acuerdo a sus intereses.

La crisis que venía afectando al currículo vigente hasta ese entonces, había sido agravada además por la expansión y masificación de la educación media en las últimas décadas. La educación media que satisfacía solamente las necesidades de un grupo minoritario elitista, de aproximadamente 15% en edad pertinente a inicios de la década de los 60, se expande a un grupo mayoritario de 80% a fines de los 90 (Cox 1999: 254). Esta expansión acelerada de la educación media habría repercutido, por lo tanto, en la crisis del currículo al no responder a los intereses y expectativas de una población de alumnos cada vez más diversificada, frente a la educación media que atendía a un grupo minoritario. Debido a esto y debido a los alcances de los objetivos propuestos y a la sensibilidad de los intereses que se esconden detrás de cada currículo, el nuevo currículo debió constituirse bajo bases sociales y políticas, en lo posible, más amplias.

Dada la complejidad del proceso, éste debió dividirse en dos etapas. La primera etapa (1992-1996) fue de diagnóstico, investigación y análisis sobre el nivel de la educación media en su conjunto,¹⁰² tanto la científico humanista como la técnico profesional y de discusión. Ésta debió basarse en los resultados y conclusiones de las investigaciones realizadas anteriormente.¹⁰³ La

¹⁰¹ La Educación Científico Humanista, en sí, no garantiza en forma automática el ingreso a la Universidad, el ingreso depende de la calidad de la educación, la que varía de acuerdo al tipo de establecimientos al que se asiste, es decir, municipalizado, privado subvencionado o privado pagado. El acceso a una educación de calidad, por lo tanto, depende, en la práctica, del nivel socio-económico de los alumnos.

¹⁰² En 1992 se llevaron a cabo un conjunto de trece investigaciones orientadas a producir una base de conocimientos que permitiera formular caminos de renovación de la educación media.

¹⁰³ Se preparó un material de base ("Nuestra futura educación media") y una guía metodológica, los cuales se distribuyeron a todo el sistema y motivaron a más de treinta mil personas organizadas en 2.043 grupos de dis-

segunda etapa (1996-1998), de elaboración de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, se llevó a cabo por los equipos técnicos del MINEDUC, los que, a su vez, se apoyaron en tres campos institucionales distintos: en el de los docentes de aulas; en el de los docentes universitarios; y en el caso de la elaboración de objetivos para la educación media técnico-profesional, en el de los empresarios de los distintos sectores de la economía (Cox 1999: 244).

El resultado del proceso de elaboración curricular fue sometido en 1997 a una consulta nacional que incluyó tres dimensiones de participación y aportes al documento "Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos para la Educación Media". En primer lugar, se consultó a un número determinado de profesores de asignaturas específicas elegidos de una muestra nacional, y en segundo lugar, a un gran número de instituciones relevantes en la sociedad chilena. Entre ellas se encuentran: los departamentos disciplinarios de distintas universidades, el Colegio de Profesores de Chile, la Confederación de la Producción y del Comercio, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Finalmente se consultó a los establecimientos de educación media del país.¹⁰⁴ La consulta permitió mejorar y con ello legitimar la propuesta curricular del MINEDUC, ya que involucró y recurrió a la experiencia de miles de docentes, académicos, empresarios y representantes de las más diversas instituciones de la "sociedad civil", pensada en un sentido gramsciano.¹⁰⁵ Después del largo y complejo proceso de análisis, elaboración, discusión, corrección y complementación, se implementó finalmente el nuevo marco curricular de educación media.

De acuerdo al objetivo de este trabajo y la singularidad de la "Reforma curricular" en la historia del SE chileno, nos hemos propuesto destacar tres cambios. El primer cambio, estipulado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), se refiere a la reformulación del currículo estatal de planes y programas de estudios obligatorios a un marco curricular de objetivos y contenidos mínimos obligatorios que, al mismo tiempo, confiere un espacio de "libertad" para que los establecimientos elaboren sus propios planes y programas. Lo que implicó además, en el caso que se haga uso de la "libertad" para generar planes educativos, redefinir el rol de los docentes, al concederles nuevas atribuciones y responsabilidades en la planificación escolar. Esta concesión, por lo tanto, podría ser interpretada como un paso efectivo hacia la descentralización del SE, la que aparentemente se traduciría en el grado de autonomía concedido por el MINEDUC a la comunidad escolar, es decir, a los actores e instituciones que la conforman.

cusión (constituidos fundamentalmente por profesores, alumnos y apoderados), a enviar sus opiniones al MINEDUC (Cox 1999: 244).

¹⁰⁴ El proceso involucró a un total de 1.595 establecimientos y a 31.614 profesores (100% de los establecimientos y por sobre el 90% de los profesores de aula de la educación secundaria, tanto humanista científica como técnica-profesional) que participaron de la discusión y respuesta a la consulta (Cox 1999: 249).

¹⁰⁵ El "Estado" y "sociedad civil" constituyen un tipo uniforme, unificado y complejo, aunque también completamente contradictorio de dominación (Hirsch 1998, 59).

El segundo cambio sustantivo se refiere a la estructura curricular que distingue entre "Formación General" y "Formación Diferenciada". Este cambio se ha traducido en la redefinición de la organización del currículo y de la diferenciación entre las dos modalidades de la educación media vigente hasta 1998. Es decir, con esta reestructuración se ha establecido para los dos primeros años una "Formación General" de nuevo tipo,¹⁰⁶ independientemente del tipo de establecimiento, ya sea el Científico Humanista o el Técnico Profesional, que la ofrezca,¹⁰⁷ y una "Formación Diferenciada" para los dos años siguientes.¹⁰⁸ Esta última agrupa los objetivos y contenidos obligatorios correspondientes a los diferentes planes de especialización que ofrece la educación media en sus dos modalidades.

“[L]a Formación Diferenciada busca atender las aptitudes e intereses personales de los alumnos y alumnas, armonizando sus opciones, con requerimientos de la cultura nacional y el desarrollo productivo, social y ciudadano del país y de la región o localidad.” (Cox 1999: 258)

El tercer cambio se refiere a la definición e instauración de Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) en el nuevo plan curricular. Por una parte, los OFT apuntan a la formación intelectual y moral de los alumnos. De acuerdo a estos objetivos deben ser, por lo tanto, incluidos en todas las disciplinas abordadas por un establecimiento. Por otra parte, los OFT tienen por objetivo favorecer la adquisición de conocimientos en Informática y educación Tecnológica a través de actividades y acciones propuestas por el establecimiento educacional (véase "La Reforma en Marcha, Buena Educación para todos", MINEDUC, 1998: 62).

Si se reflexiona sobre los espacios de autonomía y de participación que concede la "Reforma" curricular y los programas que apuntan a hacer real la flexibilidad curricular (por ejemplo los PME), tendemos a pensar que se trata de espacios meramente normativos que, al ser llevados a la práctica deben regirse y atenerse a los intereses del Estado y, por lo tanto, someterse al control de éste. De ser así, se estaría hablando, entonces, de una política estatal dirigida a producir cambios en la cultura escolar, presuponiendo una redefinición del rol del Estado y, por consi-

¹⁰⁶ La Formación General incluye las siguientes áreas de aprendizaje: Lengua castellana y comunicación, idioma extranjero, historia y ciencias sociales, filosofía y psicología (sólo en años 11 y 12), matemática, biología, física, química, educación tecnológica (sólo años 9 y 10), artes visuales, artes musicales, educación física, religión (obligatorio para los establecimientos, opcional para los alumnos y sus familias).

¹⁰⁷ El nuevo marco curricular propuesto para los años 9º a 12º del ciclo escolar está organizado en tres ámbitos o espacios: el de Formación General; el de Formación Diferenciada; y el de Libre Disposición por los Establecimientos. El ámbito de la Formación General agrupa los Objetivos Generales y Contenidos Mínimos que se impartirán a todos los jóvenes con independencia de la modalidad de educación media a la que pertenezcan (véase "Buena Educación para todos", MINEDUC, 1998: 56).

guiente, la existencia de una "sociedad civil" que debe asumir cada vez mayor responsabilidad en las tareas escolares y en sus resultados. En este sentido se trataría de:

“[...] un Estado que fija una política y orienta la tarea de descentralizar el currículo; proporciona los medios y recursos financieros y humanos para una acción de esta naturaleza, difunde experiencia de innovación curricular descentralizada y, por sobre todo, estimula la participación de la Sociedad Civil en el currículo.”(Magendzo 1992: 45)

Por lo tanto, en este punto no se observa un espacio de autonomía fuera de la influencia directa del Estado en el cual se refleje el grado y la capacidad de resistencia de los actores del SE para revertir o redefinir el carácter poco participativo de la Reforma de los 90, o al menos para minimizar los aspectos más funcionales de ésta a los intereses estatales. Es decir, no se observa un espacio de autonomía que se traduzca en un grado de resistencia capaz de cuestionar el carácter estigmatizador, autoritario, competitivo y selectivo del SE, o el carácter hegemónico del sector privado sobre el SE, o simplemente no se observan cambios interesantes en las escuelas y liceos que, por lo menos, comiencen a cuestionar las prácticas educativas funcionales a la ideología dominante.

5.3 Hacia la consolidación de la autonomía del Magisterio

La relación del MINEDUC con el Magisterio en la década de los 90 y hasta el día de hoy ha estado marcada por el objetivo estatal que busca consolidar la reforma y, con ello, garantizar el éxito del proceso de modernización del SE. Sin embargo esta relación ha estado atravesada por dos políticas, al parecer contrapuestas. Por una parte, existe por parte del MINEDUC la voluntad de avanzar, aunque esta vez bajo un régimen democrático representativo, en el proceso de descentralización del SE iniciado en los 80 y, por consiguiente, en la legitimación del el proceso de modernización del SE. Por otra parte, esta relación ha estado marcada por la política del Magisterio, en función de sus intereses gremiales propios, hacia el MINEDUC. En otras palabras, el Magisterio se ha dirigido al MINEDUC con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de los maestros, las que se habían visto fuertemente deterioradas al estar, por más de veinte años, casi exclusivamente reguladas por el mercado. Nos atreveríamos a decir, además, que tal relación ha permanecido en constante tensión, si se considera que el Magisterio y los profesores en conjunto han estado casi al margen del proceso de discusión y elaboración de las políticas educativas.

¹⁰⁸ Se inicia a partir del 3er año medio de enseñanza (año 11) y podrá variar de establecimiento en establecimiento, según los planes que éste ofrezca y de acuerdo a los intereses y aptitudes de los alumnos y a las definiciones curriculares de los establecimientos.

De acuerdo a la relación del MINEDUC hacia el Magisterio, el MENEDUC ha insistido en otorgarle los profesores una mayor responsabilidad en la labor docente, es decir, de hacerlos responsables de los resultados de su desempeño, ya que del grado de autonomía de éstos dependería, según el MINEDUC, el éxito de la Reforma, esto es, elevar la calidad de la educación y lograr un SE más equitativo.

“A nivel del establecimiento, el reforzamiento de la profesión docente requiere que se reconozca al profesor una mayor autonomía en su desempeño, es decir, la capacidad de seleccionar y adoptar métodos pedagógicos adecuados y de hacer decisiones dentro del marco del programa de estudio,[...]. Sólo bajo estas condiciones el profesor podrá asumir plenamente la responsabilidad de su desempeño, el que debe ser periódicamente evaluado al interior de la escuela o liceo y, exactamente, mediante las mediciones del SIMCE y la opinión de los padres.” (“Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo 21”, 1994: 110)

Para lograr este objetivo, el esfuerzo del gobierno se centró, desde un primer momento, en devolverles, por cierto de manera muy limitada, el rol social y profesional y la estabilidad laboral a los profesores, es decir, las garantías laborales que habían perdido cuando se privatizó el SE público a comienzos de los 80. Sin embargo, estas mejoras en las relaciones laborales, de por sí ya muy limitadas, con respecto a las que poseían los profesores antes de los 80, no escaparán a la “metamorfosis” de las funciones del Estado en las últimas décadas, es decir, a la manera de redefinir por parte de éste las condiciones laborales hacia el sector docente. Se trataría, entonces, de:

“[...] una evolución desde un régimen convencional de remuneraciones igualitarias y centradas en valorizar la antigüedad en la función, [...] (1973-1980), [llegando así] a un régimen de extrema heterogeneidad según criterios de mercado, pero en condiciones de desigualdad arbitraria a favor de los empleadores (1980-1990); y [pasando] desde allí, a un régimen mixto, que ha propiciado una plataforma de remuneraciones comunes aseguradas por la ley reajustadas automáticamente según la evolución del costo de la vida, combinado con una naciente tendencia a retribuir según calidad de desempeño.” (Núñez 1999: 177)

Esto no significa que el Estado haya asumido nuevamente, al menos directamente, el carácter empleador que lo caracterizó en las décadas pasadas, ya que la relación de los docentes con las municipalidades o con el sector privado permanecerá inalterable en su esencia. En este sentido, esta relación sólo será re-actualizada con el objetivo de disminuir el carácter arbitrario y desigual que la había caracterizado. Esta situación adquiere además una importancia especial, si se considera que los profesores se habían mostrado muy reticentes a la descentralización y a la privatización del SE desde sus inicios. Por consiguiente y de manera contraria al periodo anterior, el Ministerio reconoce, conforme al espíritu de la Reforma de los 90, que:

“[el éxito de la] Reforma Educativa en marcha se sustenta en un actor clave: los docentes. Son los profesores y profesoras quienes en definitiva harán uso de los múltiples recursos que el proceso de reforma ha puesto a disposición de las escuelas y liceos. En tal sentido, se puede afirmar que de la calidad de los docentes depende la calidad de la educación. Es por ello que un requisito indispensable para el proceso de reforma en el mediano y largo plazo, es el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de formación de los docentes. Con este objetivo, el MINEDUC impulsa un Programa de Desarrollo Profesional de los Docentes.” (“Buena educación para todos”, MINEDUC, 1998: 66)

Así, el “fortalecimiento de la profesión docente”, el cual ha consistido principalmente en el mejoramiento de las políticas laborales, de la formación inicial¹⁰⁹ y en la capacitación en el país y en el extranjero de los profesores, se ha constituido en unos de los puntos prioritarios del Estado para alcanzar una educación de calidad. En particular, si se considera que uno de los objetivos de ésta, ha sido dar un vuelco en las prácticas pedagógicas y en los métodos de enseñanza, para alcanzar resultados reales y de calidad en el aprendizaje de los alumnos.¹¹⁰ Por lo tanto, los objetivos de la reforma:

“[...] radican en que los profesores manejen una variedad de métodos que le permita adaptarse cada vez mejor a las necesidades de los niños. Prestando mucha atención a cosas básicas, como por ejemplo, saber leer bien y comprender lo que se lee, entender crecientemente la matemática.” (Schiefelbein 2000: 16)

O dicho de manera más concluyente y general, la política estatal que busca “fortalecer la profesión docente”, tiene por meta:

“[...] la creación de condiciones para favorecer a la vez, el mejoramiento del desempeño, la autonomía y la responsabilidad profesionales de los docentes, además de sus obvios impactos en la formación de los estudiantes.” (Núñez 1999: 191)

La segunda relación, la del Magisterio hacia el MINEDUC, se vio favorecida por el restablecimiento de la democracia representativa en 1990, la que le permitió al movimiento sindical docente¹¹¹ recobrar fuerzas para luchar por sus demandas. Bajo un nuevo marco democrático, el Magisterio demandó una legislación especial para el sector docente, un estatuto propio y un mejoramiento significativo de las remuneraciones. Y en el marco de las negociaciones con el MINEDUC, el movimiento del magisterio, basándose en las experiencias negativas que tuvo du-

¹⁰⁹ En la formación inicial de los docentes se espera mejorar, es decir, recontextualizar los planes de estudios en las universidades, comprometidas en la formación de los docentes (véase Avalos Beatrice 1999).

¹¹⁰ Las encuestas sobre el “Nivel Lector en la Era de la Información” realizadas por la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica en 22 países, en su mayoría industrializados. Chile ocupó el último lugar en esa encuesta. El 80% de los chilenos entre 16 y 65 años no tiene la comprensión de lectura para funcionar en el mundo de hoy. (“La reforma atascada”, en: Revista Punto Final N° 476 2000: 16)

¹¹¹ El sindicalismo docente en Chile y sus organizaciones históricas fueron suprimidas por el régimen militar en 1973, y para llenar el vacío éste creó en 1974 un Colegio de Profesores, organización de carácter profesional de afiliación obligatoria y con dirigentes designados por el régimen; en las primeras elecciones “democráticas” del

rante la dictadura, se opuso a la descentralización y a la administración municipal de la educación.

Por lo tanto, el Magisterio anheló volver a ejercer bajo la dirección del MINEDUC, es decir, aspiraba a que sus miembros recobraran el status de funcionarios públicos.¹¹² Esta actitud podría explicar, en cierto modo, porque la:

“organización representativa de los profesores no se ha comprometido con la reforma y mantiene una actitud crítica que contribuye a restarle visibilidad y legitimidad ante la población. Sin embargo, esa crítica no se ha traducido en un rechazo radical y activo que la ponga en peligro.” (Núñez 1999: 178)

5.3.1 El nuevo Estatuto Docente

Con el apoyo de sectores importantes de la opinión pública, el Congreso Nacional aprobó en 1991 el Estatuto de los Profesionales de la Educación (D.L. 19070:91). El MINEDUC ha esperado a través de la entrada en vigor del nuevo Estatuto Docente (ED), fortalecer la profesión docente y, con ello, mejorar la calidad de la educación y lograr la equidad en su distribución, así como motivar y comprometer la participación de los docentes y demás actores sociales involucrados en el quehacer educativo.

El ED tuvo entre sus objetivos centrales restituirle a los profesores el nivel económico¹¹³ y social que habían perdido durante los últimos 30 años,¹¹⁴ y el cual había llegado a su nivel más bajo en 1990. Esta política del Estado pareció ser desde un comienzo contradictoria a la descentralización del SE, es decir, al proceso que concede autonomía a los actores e instituciones para administrar el SE. Es más, el ED encontró una fuerte resistencia por parte de los sostenedores¹¹⁵ de

Colegio de Profesores en 1981, la dirigencia fue conquistada por líderes opositores al régimen militar (véase Núñez 1987).

¹¹² En 1980, en el contexto de la “reforma” del Estado, los docentes de la educación pública pierden su calidad de funcionarios públicos cuando son traspasados a las municipalidades las que lo recontractan como trabajadores regidos por la ley laboral común.

¹¹³ Los aumentos salariales se otorgaron por dos vías: i) se estableció la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) para garantizar que ningún profesor ganará un sueldo inferior a los US \$ 250 mensuales. ii) Se introdujeron incentivos especiales asociados a la experiencia, el perfeccionamiento, los cargos de responsabilidad al trabajo en áreas apartadas. Este último incentivo se estableció para entusiasmar a los profesores a trabajar en las regiones más pobres y aisladas (“Educación de Calidad para Todos”, MINEDUC, 1993). Quedó además establecido en el ED que los salarios se reajustarían de acuerdo al IPC. A modo de ejemplo, las remuneraciones subieron en un 26% entre 1991 y 1993, y para 1994 habían subido un 33% (“Dirección de Planificación y Presupuesto”, MINEDUC, 1994). Para cubrir los costos de las alzas de las remuneraciones -que no alcanzaban a ser cubiertas con los recursos de la subvención- se creó un Fondo de Recursos Complementarios (FRC), el cual es administrado por el MINEDUC y se distribuye a las escuelas de acuerdo el número de docentes que trabajan en ellas (véase Espínola 1994: 20 y Núñez 1999: 182-185).

¹¹⁴ Las remuneraciones de los docentes en 1960 se fueron incrementando paulatinamente hasta 1971, las que caen fuertemente en los años siguientes hasta llegar a su nivel más bajo en 1990 (véase Patricio Rojas 1998).

¹¹⁵ La administración de los establecimientos municipales depende del alcalde. En los establecimientos privados subvencionados la administración depende de los directores o de los propietarios de los establecimientos.

los establecimientos, ya sean estos municipales o privados, y de los sectores más conservadores de la sociedad, en especial en aquellos puntos de la ley que se refieren a la seguridad laboral y a los aumentos salariales.¹¹⁶

Con el afán de contrarrestar la resistencia que el ED en ciertos sectores generó y, con ello, de evitar de poner en peligro la "Reforma", el Estado se comprometió a crear un fondo especial¹¹⁷ para financiar los costos salariales que generaría la puesta en marcha del ED. En el marco de este conflicto, el ED:

“[...] dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República; [...], [incluso el sector conservador de la derecha -oposición al gobierno-] [...] interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado docente de los 80 y el establecimiento de una contradicción profunda con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno.” (Cox 1997: 9)

Lo singular de la ley es que, al permitirle al Estado mejorar las condiciones laborales de los profesores, ha obligado, por un lado, al Estado mismo a asumir el déficit financiero que éstas le han generado al municipio y, por otro lado, al sector privado subvencionado, independiente de la capacidad financiera de éste, a asumir tales aumentos. Sin embargo, la entrada en vigencia del ED nunca puso en peligro, de manera directa, la descentralización del SE, ya que dejó intactas las relaciones de dependencia entre los docentes y los sostenedores de los establecimientos y no afectó la administración municipal de la educación pública¹¹⁸

No obstante, en la práctica esta ley implicó reducir la escasa autonomía municipal, puesto que con su aprobación quedó establecido que las políticas laborales ya no serían negociadas en el ámbito local, sino por las autoridades a nivel central. Se podría decir, por lo tanto, que el ED es el resultado de un proceso o la expresión de la política estatal que oscila o se desplaza gradualmente desde una política laboral regulada de manera extrema por el mercado, inherente a la del Estado "subsidiario", a una política que busca el equilibrio entre desregulaciones laborales e intervenciones, inherentes a la de un Estado "intervencionista postneoliberal".

¹¹⁶ La respuesta de las municipalidades no se hizo esperar, y los alcaldes opusieron una resistencia cada vez más organizada a la inamovilidad y a las alzas de remuneraciones establecida en el ED. Al momento de sellar las negociaciones con los profesores, el gobierno central se comprometía a financiar la totalidad de los aumentos y gastos involucrados en términos de seguridad social (Espínola 1994: 21).

¹¹⁷ Cumplido el programa comprometido en el ED (1991-1996), el aumento de los costos fue financiado por el incremento de las subvenciones estatales para financiar la educación "pública".

¹¹⁸ Según el ED, el ingreso o contratación de docentes del sector público, es una decisión de nivel municipal. Como también lo son las decisiones sobre calificaciones o evaluación, término de contratos y, en general, todo lo que sea gestión de personal docente.

Otro punto novedoso con relación al período anterior fue el hecho, de que el ED fue concebido bajo una misma matriz legislativa que integra tanto a los docentes de la educación municipalizada y privada subvencionada, como también a los docentes de establecimientos privados pagados. Esto fue muy relevante, sobre todo si se considera que los profesores nunca antes habían tenido una legislación común. Sin embargo, a pesar del avance en la integración laboral, ésta no dejó de ser formal, ya que en la práctica no significó un cambio importante en la manera de concebir y estructurar la administración¹¹⁹ del SE.

No obstante esta constatación, la integración laboral se tradujo en una mayor equidad entre los docentes, independientemente del tipo de administración a la que pertenezcan. Pero del mismo modo, no se tradujo en una mayor igualdad; por el contrario, el ED permite que exista desigualdad entre los docentes empleados por un sector u otro. A los docentes, empleados bajo la administración municipal, les fueron reconocidos sus derechos laborales, de manera muy similar a los del sector público, en especial a los que se refieren a aumentos salariales y a la estabilidad laboral, entre otros; mientras que los docentes de las escuelas privadas subvencionadas no se le concedió las mismas garantías, es decir, el nuevo ED les permite poner fin a sus contratos, de acuerdo a las necesidades de la escuela (Espínola1994: 21).

A pesar de las mejoras laborales establecidas por el ED, la presión del Colegio de Profesores, no se hizo esperar. Éste no tardó en cuestionar los aumentos salariales, argumentado que éstos mejoraban poco o nada la situación económica de los profesores de la educación municipal, e incluso que la empeoraban, en el caso de los profesores que tenían salarios superiores a lo que estipulaba la ley. Desde 1993, la agudización del conflicto se ha detenido temporalmente, por la suscripción de sucesivos acuerdos entre el gobierno y el gremio docente.

A través de estas negociaciones, no sólo ha sido posible, por parte de los docentes, conseguir, concretamente, un significativo incremento en sus remuneraciones, sino que también se ha logrado introducir nuevos mecanismos para aumentar los salarios, por ejemplo mediante bonos por antigüedad o por años de experiencia (véase Núñez 1999: 185-186).

Finalmente, la entrada en vigencia del ED puso de manifiesto el antagonismo de los intereses que se esconden detrás de esta ley y, con ello, las relaciones de fuerzas al interior del campo

¹¹⁹ Los docentes son regulados por esta ley mediante algunas normas comunes a todos, tales como las de orden profesional y la institución de una "remuneración básica mínima nacional"(RBMN). Con el ED mejoraron además las regulaciones relativas a jornadas de trabajo y horarios (se estipula en el contrato un máximo de 44 horas semanales con un mismo empleador). Se legalizaron las vacaciones de verano. Los docentes con más de 30 años de servicio obtuvieron el derecho de disminuir su carga docente sin disminución de remuneraciones, etc. Otras normas del ED son dirigidas específicamente al sector privado, sobre la base de respetar la autonomía de gestión de sus centros de trabajo y de reconocer el derecho a la negociación colectiva y a la sindicalización.

educativo (la relación entre el MINEDUC, el Magisterio, los Municipios y los sostenedores privados etc.).

Producto de la polémica que se generó por la entrada en vigencia del ED, el gobierno propuso un proyecto para flexibilizar la "rigidez" del ED, por cierto en desmedro de la estabilidad laboral del personal docente municipal¹²⁰, ya que éste le permite al MINEDUC asociar mejoras salariales con el rendimiento de los profesores en la escuela. Con este objetivo, en 1995 el Congreso aprobó el D.L. 19.410. No obstante, el objetivo de esta ley de carácter correctivo, entró, en la práctica, en contradicción con la legislación que regula la educación municipal, es decir, con los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM). En otras palabras, los ajustes de personal en las municipalidades, tanto los que se refieren a las contrataciones como a los despidos, no pueden ser llevados a cabo por éstas en forma arbitraria, sino de acuerdo a los mecanismos establecidos por los PADEM.¹²¹

Sin embargo, a pesar del grado de seguridad laboral que supuestamente garantizan los PADEM, se corre el riesgo de que, en la práctica, ésta sea meramente normativa, en particular si se toma en cuenta que el clientelismo político es una práctica usual en los municipios. O dicho de manera más directa, la seguridad laboral de los profesores y con ello la escasa autonomía de éstos ha dependido en muchos casos del régimen político local de turno.¹²²

Uno de los puntos más polémicos que contiene la reforma al ED, ha sido el que se refiere a la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos subvencionados (SNED). Este sistema posibilita y permite al MINEDUC introducir un nuevo principio de regulación laboral. Uno que vincula rendimiento con mejoras salariales, el que analizaremos a continuación.

¹²⁰ Se autoriza el despido por requerimientos de servicio, aunque esta medida se podía aplicar sólo después de haberse concluido una etapa establecida por el ED. Para llevar a cabo esta medida se ofreció a los docentes un conjunto de facilidades para que renunciaran o jubilaran en condiciones favorables (Núñez 1999: 187).

¹²¹ La ley 19.410 concibió los PADEM como un instrumento de gestión que debe ser preparado anualmente por el órgano de administración educacional de cada comuna. Después de su elaboración, deben ser sometidos a consulta ante el Consejo Económico Social (una entidad representativa de las organizaciones sociales y comunitarias de cada localidad), el que finalmente debe ser aprobado por el Consejo Comunal (organismo electo por la ciudadanía y que co-administra los municipios junto a los alcaldes). El plan debe ser preparado sobre la base de las planificaciones generadas en cada escuela con la participación de los padres y los maestros (véase Núñez 1999: 188).

¹²² En Chile, las municipalidades han estado regidas hasta el momento y mayoritariamente por alcaldes y concejales de los partidos de la Concertación y por los de los partidos de oposición de derecha (Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente (UDI)) y por una minoría del alcaldes y concejales de partidos de izquierda (Partido Comunista). Pero también existe la posibilidad de que otros partidos o grupos políticos de dudosa procedencia, como por ejemplo los que propagan ideas nacionalistas y racistas, pueda acceder al poder local. Este peligro se manifestó en la campaña electoral para la elección de alcaldes y concejales durante el año 2004.

5.3.2 El conflicto en torno a la evaluación del desempeño docente

Como quedó establecido en el capítulo anterior, el SIMCE es un instrumento que le permite al MINEDUC evaluar los rendimientos de los estudiantes de educación básica y media de todas las dependencias administrativas. Al mismo tiempo, el SIMCE le permite al MINEDUC evaluar el rendimiento de los establecimientos y, en forma indirecta, el de los docentes. Sobre la base de sus resultados, le es posible, al Estado, elaborar las políticas públicas correspondientes, ya sean éstas prepositivas o correctivas.

El MINEDUC, en su afán de extender o perfeccionar los instrumentos de medición disponibles, puso en marcha en 1996 el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos subvencionados (SNED). El SNED es un instrumento que persigue medir el avance de cada establecimiento en alcanzar una educación de calidad y equitativa, el que a su vez y del mismo modo se debería reflejar en los resultados del SIMCE.

Pero a diferencia del SIMCE, el SNED permite al MINEDUC complementar las evaluaciones descontextualizadas del medio en que se circunscribe el quehacer escolar, permitiendo corregir o contextualizar, de esta manera, las calificaciones poco satisfactoria obtenidas por un establecimiento en el SIMCE, con lo que se intentaría además evitar cualquier estigmatización posible.

De esta manera, el SNED ha permitido detectar independientemente los problemas que aquejan a un establecimiento en particular y, a partir de los resultados obtenidos, elaborar las medidas educativas correspondientes para superar los problemas que lo aquejan. En otras palabras, este instrumento se propone medir variables como la iniciativa o innovación, los grados de participación y vinculación con el medio y el grado que aporta cada escuela o liceo para elevar el rendimiento, en especial, el de los alumnos provenientes de los sectores más vulnerables, socialmente hablando.¹²³

La ley, en la que se enmarca el SNED, contempló un incentivo adicional, una subvención especial, para aquellos establecimientos que logran avances significativos, en especial para aquellos que tienen que enfrentar dificultades adicionales propias de las realidades sociales marginales. Este incentivo lo han obtenido los equipos docentes de los establecimientos que han obtenido la nota de "destacados",¹²⁴ pero también aquellos que con su aporte individual han contribuido al

¹²³ De acuerdo al decreto N° 85 para el período 1998-99, los factores de evaluación se ponderan de la siguiente manera: efectividad, 37%; superación, 28%; iniciativa, 6%; condiciones de trabajo, 2%; igualdad de oportunidades, 22%; integración y participación en la comunidad, 5% (véase Núñez 1999: 188).

¹²⁴ En 1996, se evaluaron todas las escuelas básicas y liceos secundarios subvencionados por el Estado, de los cuales se seleccionó un conjunto de 2.274 establecimientos (aprox. 25% del total), lo que se tradujo en que 30.600 docentes recibieran una asignación por desempeño destacado (los premios tuvo un costo para el Estado

éxito escolar.¹²⁵ Otro mecanismo que se estableció para incentivar a los docentes a contribuir más activamente en las actividades escolares y en sus resultados, es el premio a la Excelencia Docente, instituido en 1997.¹²⁶

Independientemente de todas estas subvenciones adicionales, introducidas para incentivar la labor docente, el ED establece, de acuerdo a su modificación en 1995, que los docentes del sector municipal tienen que someterse a una evaluación de carácter obligatoria. Con tal medida se ha esperado medir su desempeño individual en las tareas educativas. O dicho de manera más directa, esta evaluación del desempeño de los docentes tiene por objetivo medir la responsabilidad profesional, el perfeccionamiento realizado y la calidad de los resultados logrados (véase Núñez 1999: 189-190). No obstante, la presión que han ejercido el MINEDUC, la "opinión pública" y, especialmente, las municipalidades para imponer esta medida, el Magisterio ha logrado ofrecer resistencia sin que se llegue a un acuerdo, por lo menos hasta el año 2004. La posición del Magisterio es comprensible, si se considera el carácter unilateral de la medida, al no incluir en la evaluación a todos los docentes de la educación subvencionada con recursos públicos.

Los magros y, por lo tanto, polémicos resultados del SIMCE, como por ejemplo los del año 2002,¹²⁷ han llevado a la opinión pública a ejercer una fuerte presión sobre el MINEDUC en perjuicio de los intereses del profesorado, ya que éstos no estarían reflejando el esfuerzo estatal en materia educativa y tampoco estarían correspondiendo a las expectativas que ha puesto la sociedad en la Reforma de los 90: un desarrollo económico acorde a una educación de calidad.

“Si en realidad se quiere superar el virtual estancamiento en que se encuentra la educación chilena, no debiera existir aversión a evaluar el desempeño de los profesores y transparentar esos informes a la opinión pública. Es un hecho que si el país no progresa en este campo, le será doblemente difícil hacerlo en términos económicos.” (“SIMCE 2002: la reforma no avanza”, en: *La Tercera*, 24 de abril del 2003)

de 12 millones de dólares). En 1998, se benefició a 31.000 docentes de 1.826 centros educativos, con un costo total de 20 millones de dólares (Núñez 1999: 189).

¹²⁵ El 90% de la subvención que se entregó trimestralmente por un lapso de 2 años a los establecimientos seleccionados, debió distribuirse a todos los profesionales del centro educativo, de acuerdo al número de horas semanales de trabajo de éstos; el 10% restante de la subvención debió destinarse a los docentes que se destacaron en forma especial (Ídem: 189).

¹²⁶ Todos los años, 50 profesores de todas las regiones, niveles y modalidades del SE, propuestos por sus comunidades escolares y seleccionados por jurados competentes en los niveles provincial y regional, reciben un premio simbólico entregado por el Presidente de la República y un premio en dinero equivalente a US \$ 9.100 aproximadamente (Ídem).

¹²⁷ Los resultados del SIMCE 2002 aplicado a los cuartos años básicos revelan un estancamiento en la calidad de la enseñanza respecto de la última medición realizada en 1999.

La presión de la opinión pública favoreció a que el MINEDUC se impusiera frente al Magisterio. La medida evaluativa quedó finalmente estipulada en el marco del acuerdo que aprueba los términos técnicos del proceso de evaluación del desempeño docente.

Podemos decir, por lo tanto, que el Magisterio fue desplazado desde una posición de autonomía relativa con poder de refractar o, por lo menos, de reducir la medida obligatoria de evaluación de desempeño establecida en el ED, a una posición heterónoma, es decir de debilidad al no poder contener o revertir la presión del MINEDUC y de la opinión pública. En este sentido, pensamos que el ED ha sido la regulación estatal más polémica y contradictoria al proceso de descentralización en los 90. Pensamos por lo tanto que, para que el Magisterio pueda revertir su posición de "debilidad", debe ser capaz de generar una propuesta educativa que revierta, o por lo menos relativice, las políticas educativas que han surgido, de manera no muy democrática, de los gobiernos de la Concertación. No obstante, para lograr este objetivo se debería tener presente:

“[...] el grado de autonomía del sistema educativo y del campo científico respecto a los poderes económicos y políticos dominantes, una autonomía que tendría que contar con un fuerte desarrollo de los movimientos sociales y de la crítica social a las relaciones de poder y, a la vez, contar con una gran independencia por parte de los intelectuales de estos movimientos.”¹²⁸ (Bourdieu 1998: 98)

5.4 Financiamiento de la educación pública en los 90

El restablecimiento de la democracia representativa en 1990 favoreció a los partidos y a los sectores económicos ligados a la Concertación, en nuestro caso particularmente, a los centros opositores de investigación y desarrollo educativo que habían sido marginados durante el régimen militar,¹²⁹ a asumir un papel más activo en el desarrollo de las políticas públicas. Esto implicó hacer públicas las ideas y el debate que se venía sosteniendo desde los 80 en torno el proceso de descentralización, y sobre el rol de la educación en el desarrollo del país. Además, esta discusión pública se vio estimulada por la crisis permanente en que se encontraba la educación pública en Chile.

¹²⁸ Traducción propia.

¹²⁹ Los centros de investigación de la educación no gubernamentales más conocidos en Chile son el CIDE y el PIIE. Estos tuvieron un papel crítico en el proceso de descentralización del SE durante el régimen militar en los 80, el cual se expresa en los estudios publicados en forma restringida en esa época. En parte estos estudios fueron financiados por organizaciones internacionales, como por ejemplo la Fundación Ford, lo cual resulta curioso si se considera el papel activo y "crítico correctivo" que han jugado estos centros y sus intelectuales en la reforma del SE iniciada en los 90. Esto nos induce a pensar que tanto la reorientación de la descentralización del SE como la modernización del SE en los 90 tendría su origen en esa época (véase "Escuela, Calidad e Igualdad", en: García-Huidobro (ed.), CIDE, Santiago, 1989 y "Educación y transición Democrática, Propuestas de Políticas Educativas", PIIE, Santiago, 1989).

La crisis se expresaba, por sobre todo, en las grandes diferencias de rendimiento académico que venían arrojando los diferentes tipos de administración y en la mala calidad de la educación impartida por los establecimientos subvencionados, en especial por los municipalizados. No obstante, a la discusión pública que se dio en torno a la educación, se terminó por imponer el “consenso nacional”, contraído entre los sectores dominantes de la sociedad y los gobiernos de la Concertación. Es decir, se impuso la política de continuar con la modernización del SE, enmarcada en el modelo de desarrollo económico de libre mercado.

Aunque, a diferencia del período anterior, esta vez se trataría de corregir y encausar la descentralización del SE hacia un proceso que arroje por resultado una educación de calidad y un SE más equitativo. Se convino, por lo tanto, que la nueva modalidad de desarrollo económico con la que Chile se había “comprometido” ya en la década de los 80, basada en los mercados abiertos y altamente competitivos, requería una población con niveles de educación más elevados y técnicamente más sofisticados (“Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad”, CEPAL/ UNESCO, 1991).

Se convocó, por iniciativa del Presidente de la República, a la creación del “Comité Técnico Asesor”, formado por representantes de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos oficiales del país, con el objetivo de que haga un análisis del estado de la educación en Chile y las propuestas correctivas para superar su crisis. Una de las primeras medidas que propuso el Comité Técnico Asesor fue aumentar la inversión en educación.¹³⁰ Más concretamente, se proponía pasar paulatinamente desde el 4.5 del PGB en 1994 hasta llegar a un 8% en el año 2000,¹³¹ ya que:

“[...] no se podrá cumplir con el imperativo de mejorar la calidad de la enseñanza y elevar sus niveles de equidad si el país, junto con impulsar un proyecto de modernización de la educación no asume, simultáneamente, el compromiso de elevar la inversión en este sector.” (“Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo 21”, 1994: 74)

Se estableció por unanimidad la necesidad de destinar más recursos públicos para financiar la Reforma de los 90, aunque también existió unanimidad para establecer el carácter limitado de dichos recursos. Esta limitación, más ideológica que real, ha servido para promover y justificar la

¹³⁰ El financiamiento de la educación chilena bajó sistemáticamente a partir de 1981, momento en que correspondía al 4.07% del PGB, para llegar en 1990 al punto más bajo de los últimos veinte años: 2.49% del PGB (García-Huidobro y Cox 1999: 12).

¹³¹ Es importante hacer notar que aumentar el gasto en educación a un 7% significará casi duplicar el gasto por alumno al año, de US \$ 330 en 1994, a US \$ 600 en el año 2000 (este valor sólo contempla la subvención, y no incluye el gasto público en textos, almuerzos, perfeccionamiento y administración. Este esfuerzo, enorme para un país como Chile, aparece como insignificante en comparación al costo por alumno en los países desarrollados. En promedio, los países del OECD tienen un costo por alumno al año de US \$4000. (OECD in Figures, Statistics on the member countries, Supplement to the OECD Observer, N° 176, Paris, June/ July 1992, en: Espínola 1994: 26).

participación del sector privado, primero, en el financiamiento del SE y, segundo, en la administración de éste en forma más activa. Esta intención quedó manifestada en la declaración pública realizada por el Ministro de Hacienda a mediados de 1994:

“[...] elevar la inversión de país en educación desde un 4.9% del PIB, a un 7% del PIB en un plazo no superior a los 6 años, compartiendo dicha expansión en partes iguales los sectores públicos y privado.” (“Reforma en Marcha, Buena educación para todos”, MINEDUC, 1998)

En efecto, el aumento del gasto en educación en la década de los 90 superó esta cifra, llegándose a un gasto del 7.5% del PIB que era lo que se gastaba al comienzo de los años 70. Pero esta vez:

“[...] la gran diferencia es que antes el grueso de ese gasto correspondía a gasto público; en cambio en la actualidad, el gasto público es de un 4.2% del PIB y el gasto de las familias es de un 3.3% del mismo.” (Riesco 2002: 11)

5.4.1 Aumento del gasto público en educación

El Estado, entonces, se propuso para alcanzar y poder garantizar una educación de calidad y un SE más equitativo, aumentar en forma constante los recursos públicos que se destinan al SE público, inclusive los del sistema de educación superior. Se puede observar que en el período de 1990 a 1996 ha habido un aumento sostenido del gasto total en educación que va de 1.158 a 2.235 millones de dólares¹³² (véase cuadro N° 9), y del gasto en subvenciones -el gasto público por alumno atendido-, el que ha experimentado un aumento del 68.9% a un 93% del presupuesto total (Cox 1997: 8). Se debe mencionar que los recursos para financiar los mejoramientos y programas han provenido en gran parte de los créditos contraídos con organizaciones financieras internacionales, en especial con el Banco Mundial.¹³³

Con estos recursos se ha podido, por una parte, financiar las políticas educativas dirigidas por el MINEDUC (inversiones en infraestructura y en programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación). Por otra parte, se ha podido reajustar el valor real de las subvenciones, las que hasta 1990 se encontraban muy por debajo, un 30%, del valor que tenían en 1980 (Larrañaga 1995, Espínola 1994). El aumento de la subvención se atuvo a dos criterios: se reajustó su valor por sobre el IPC y se aumentó el valor de la subvención en aquellos niveles y modalida-

¹³² El esfuerzo del Estado en educación en los 90 debe de relativizarse si se considera que, en 1972 el gasto en educación alcanzó el máximo histórico de \$ 909 mil millones de pesos (monto de acuerdo al valor del peso del año 2000), cifra que no se vuelve a alcanzar sino un cuarto de siglo después, en 1995 (Riesco 2002: 11). Este hecho toma más relevancia si se considera que en los 70 la matrícula era mucho menor que hoy en día. En 1970 la matrícula de educación básica era de 2.044.591 y en media 308.122 (“Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985”, Compendio de información Estadística, MINEDUC, 1999, en: Riesco 2002: 12).

¹³³ Los dos programas MECE se han financiado mediante convenios de préstamos con el Banco Mundial. El primer convenio de préstamos correspondiente al MECE-básica involucró recursos por 243 millones de dólares

des que habían resultado más costosas -educación de adultos, educación técnica y educación especial.¹³⁴

Cuadro 9: Gasto Ministerio de Educación y valor de la subvención por alumno 1982-1996

Año	MINEDUC (Millones US.\$)	Educación /gasto público %	Educación PIB %	Matrícula subven- cionada	Subvención por alumno mensual US.\$	Indice Subv. por alumno 1982=100
1982	1.594	-	-	2.331.434	27.44	100
1985	1.436	-	-	2.497.528	20.81	76
1990	1.158	13.1	2.5	2.692.125	21.02	77
1991	1.296	13.4	2.6	2.683.137	21.70	79
1992	1.489	13.6	2.7	2.728.180	23.73	86
1993	1.621	13.8	2.8	2.750.714	25.84	94
1994	1.767	14.2	2.8	2.808.823	28.78	105
1995	1.974	14.9	2.9	2.891.167	34.53	126
1996	2.235	15.6	3.1	2.989.141	35.53*	129

(*) Si a la subvención se agregan los mejoramientos de la calidad y los programas asistenciales y de infraestructura escolar, el gasto público por alumno mensual sube a US.\$ 50 en 1996 (o US.\$ 600 al año).

Fuente: "La Reforma en Marcha", MINEDUC, en: Cox 1997: 8.

Cabe destacar que durante los gobiernos de la Concertación nunca se puso en duda la eficacia del mecanismo de financiamiento, vía subvención, por alumno para regular la calidad y en especial la equidad del SE. Por el contrario, este mecanismo que había caracterizado lo nuevo del proceso de descentralización del SE en los 80, ha sido asumido y defendido de manera incuestionable por los gobiernos de la Concertación y, al mismo tiempo, ha sido considerado por los intelectuales y los técnicos de la reforma como el más efectivo para regular la calidad del SE.

Se ha sostenido que esta modalidad no sólo permite transferir los recursos de una manera transparente y objetiva, sino que también permite premiar la gestión eficiente y castigar o corregir la conducción inadecuada, a la vez que incentiva la competencia, lo que contribuye a mejorar la calidad del SE (González 1999; Beyer 2000). Se ha sostenido incluso que el monto de la subvención asegura cubrir no sólo los gastos de operación, sino que además permite la renovación y el mejoramiento de los equipos e infraestructura existentes. Además se ha dicho que esta modalidad de financiamiento aseguraría a los establecimientos descentralizados una verdadera autonomía en la realización de sus tareas administrativas y educativas (véase Espínola 1994: 23).

Lo singular de las políticas educativas en los 90, no fue el hecho de mantener el mecanismo de financiamiento vía subvenciones, defendido como un mecanismo eficiente para garantizar la "libertad de elección" de la familia sobre la educación de sus hijos y la autonomía de cada administración educativa para "optimizar" los recursos.

y el correspondiente al MECE-media se obtuvieron 206,5 millones de dólares (García-Huidobro y Cox 1999: 24).

¹³⁴ El cálculo para estimar el monto a asignar a cada escuela comenzó a hacerse en base a la asistencia promedio de tres meses, y no en base a la asistencia mensual, como se hizo durante los 80.

Lo “nuevo”, y por cierto contradictorio a la vez, fue, a diferencia del periodo anterior, la existencia de un Estado que interviene activamente en favor de un SE de calidad y equitativo, pero que, al mismo tiempo persevera e insiste en mantener la lógica de mercado como el mejor mecanismo para efectivizar el financiamiento y la calidad del SE. Es decir, un Estado que favorece una política financiera que tiende a diferenciar la “calidad”, o los tipos de educación que imparte el SE y, en forma paralela, un Estado que se reactiva a favor de un SE más equitativo, más homogéneo. Esta contradicción, producto de las políticas contradictorias seguidas por el Estado frente a los actores e instituciones del campo educativo, agudizaría por lo tanto aún más el conflicto de intereses al interior del SE.

5.4.2 El sector privado en el financiamiento de la educación

Una de las leyes más polémicas fue ley (D.C.19247) aprobada en 1993, ya que a través de ésta se ha buscado otorgar al sector privado un rol más en el financiamiento de la educación. Con tal objetivo:

“[...] se ha abierto el sistema de financiamiento compartido a los establecimientos particulares subvencionados y de educación media municipalizada, y se dicto la ley de Donaciones con Fines Educativos, que establece incentivos fiscales para donaciones empresariales orientadas a proyectos educativos.” (“Reforma en Marcha; Buena educación para todos”, MINEDUC, 1998: 103)

Se trata de una ley que permite a las escuelas básicas privadas subvencionadas y a los establecimientos de educación media subvencionados -privados o municipalizados- cobrar un monto a los padres para cubrir los gastos que no alcanzan a ser cubiertos con la subvención. Solamente las escuelas básicas municipalizadas, a diferencia de las privadas subvencionadas, están *obligadas* a garantizar el acceso a todos los escolares que no este en condiciones de pagar la matrícula debido a su condición social y económica. En otras palabras, con esta política:

“[...] se hace más evidente la aplicación de la lógica económica en cuanto forma de concebir la participación de la familia en educación, [se trata del][...] mecanismo del financiamiento compartido.” (Corvalán y Fernández 1998: 18)

Además, esta ley le ha permitido al Estado liberar a las empresas privadas de sus obligaciones tributarias, aunque sólo de manera proporcional a las inversiones y/o a las donaciones que éstas hagan en proyectos educativos. Conforme a esta política el Estado supuestamente “[...] promueve y regula la oportunidad de incorporar la participación de los privados en el financiamiento de proyectos en este ámbito” (19).

Con relación al primer objetivo de la ley, se puede constatar en la práctica que las escuelas privadas subvencionadas, las que atienden en su mayoría al sector relativamente más acomodado

de la sociedad,¹³⁵ han sido las más proclives a cobrar la matrícula a sus alumnos. Mientras que las municipales han sido más cautelosas, han respetado el medio socioeconómico de los alumnos que atienden.¹³⁶ En este sentido y visto desde una perspectiva distinta:

“[...] hay un esfuerzo que asume la familia y que no existía cuando el Estado garantizaba escuela y liceo gratuitos, abiertos a todos, con una educación de calidad que podía aprovechar tanto el hijo del profesional como del obrero o campesino.” (Jorge Pavez¹³⁷, entrevista en Revista *Punto Final* 506, 2001)

Para garantizar la “*igualdad de oportunidades*” y para limitar el efecto social de esta ley sobre el ya diferenciado SE, el Estado reduce el valor de la subvención con relación al monto que concierne al pago compartido. Es decir, el MINEDUC reduce la transferencia de recursos económicos a las escuelas privadas subvencionadas, cuando éstas sobrepasan el límite del monto permitido por la ley, del monto que éstas pueden cobrar.¹³⁸

El pago compartido ha sido justificado como una forma de compensar la inclinación de las autoridades educacionales de “privilegiar” a la educación municipalizada en desmedro de la educación privada subvencionada. Se ha argumentado que los alumnos de las escuelas municipalizadas en 1997 habrían recibido alrededor de \$47.000 adicionales a la subvención general por alumno,¹³⁹ mientras que por concepto de financiamiento compartido, las escuelas privadas subvencionadas alcanzaron una cifra del orden de \$ 42.000 anuales por alumno (Beyer 2000: 692). Sin embargo, pensamos que este argumento se debilita si se considera que el efecto de esta ley revierte o por lo menos reduce, el efecto de la política de educativa del Estado hacia los sectores sociales más vulnerable y, por consiguiente, los que han venido arrojando mayores problemas de rendimiento.

¹³⁵ En la práctica, los establecimientos privados subvencionados han sido más proclives a seleccionar a los alumnos más destacados de los establecimientos municipales -en particular en las ciudades o en los sectores donde están representados estos establecimientos en forma mayoritaria (“Sobre la privatización de la enseñanza”, en *Revista Docencia*, 16, 2002).

¹³⁶ A fines del año escolar 1993, mientras que un 33% de las escuelas subvencionadas exigían a los padres un aporte financiero, sólo un 12% de las escuelas municipales lo hacía. Entre todas las escuelas que cobraba, un 7% de ellas exigía el mínimo autorizado, correspondiente aproximadamente al 50% de la subvención por alumno, monto que no está sujeto a deducciones de la subvención. Todos los cobros mayores al 50% de la subvención van acompañados de una deducción de un porcentaje de la misma (“Financiamiento de la Educación Subvencionada”, Informe TASC No 47, Ilades/Georgetown, 1994, en: Espínola 1994: 25).

¹³⁷ Jorge Pavez es el actual presidente del Colegio de Profesores de Chile.

¹³⁸ En los establecimientos subvencionados se puede cobrar hasta un 0,5 del valor de la Unidad de Subvención Educacional (USE) sin que se agrave el monto de la subvención. Si se exige entre 0,5 y 1 USE, el descuento es de 10%; entre 1 y 2 USE, el descuento es de 20%; entre 2 y 4 USE, el descuento es de 35%; y sobre 4 USE, el establecimiento pierde la subvención. En junio de 1999 la USE tenía un valor aproximado a los US.\$ 24 (véase Beyer 2000: 689). En el año 1997, un 25% de la matrícula (744.000 alumnos) está adscrito a fórmula de copago, la que varía entre \$ 1000 y \$34.000 (pesos chilenos, aprox. 1US.\$ = \$ 600) mensuales (Cox 1997: 9).

¹³⁹ Los establecimientos municipales reciben, además, recursos de las propias municipalidades y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

“Entre 1990 y 1997, los recursos privados han crecido a una tasa promedio anual superior a 15%, que supera en un 50% la del gasto público. Esto ha permitido que el gasto privado aumente de 1.9% del PIB a 3.2%.” (González 1999: 330)

Además, el sistema de pago compartido ha contribuido a profundizar aún más las diferencias no sólo entre los establecimientos municipales y los privados subvencionados, sino que ha permitido reproducir un sistema de establecimientos social y simbólicamente jerarquizados dentro de cada nivel del SE subvencionado con recursos públicos. Esto se debe a que cada grupo dentro de una clase social puede acceder a un sistema educacional hecho a su medida de acuerdo a sus intereses y a sus recursos materiales y simbólicos¹⁴⁰ y disponer de él en forma diferenciada. Esta situación se confirma, más aún si se considera que la oferta educativa está muy ligada a la demanda, es decir, está sujeta a satisfacer los intereses de las familias de la clase media que envía a sus hijos a los establecimientos privados subvencionados.

Por lo tanto, la disposición voluntaria de las familias en participar en los gastos educativos de sus hijos, no debe interpretarse como una obligación social y solidaria que contribuye financiamiento del SE, sino como un mecanismo sutil que contribuye a la reproducción de las diferencias sociales.¹⁴¹ Este hecho resulta peculiar si se piensa que fue este sector social, políticamente hablando, el que en las últimas décadas exigió la expansión del SE público, a diferencia de la clases sociales altas que siempre estuvieron dispuestas a pagar por una educación de calidad para sus hijos.

Si bien es cierto que se excluyó a las escuelas de educación básicas municipalizadas de cobrar matrícula, garantizándoles con ello, a las familias más pobres, el acceso a la educación; también es cierto que el pago compartido ha agudizado la estratificación social entre las escuelas municipales y particulares. El carácter estratificante del SE chileno se agrava aún más por el hecho de que las municipalidades de las comunas más ricas gastan más recursos por alumno que aquellas de las comunas más pobres (Beyer 2000: 692). Revertir esta situación sería responsabilidad del Estado (Espínola 1994: 25).

Por otra parte, salta a la vista que el pago compartido resulta ser totalmente contradictorio con el sistema de subvenciones introducido en los 80, especialmente si se tiene en cuenta que el discurso oficial ha defendido este mecanismo como el más efectivo para garantizar la calidad y

¹⁴⁰ Con intereses simbólicos nos referimos a intereses que se esconden detrás de cada grupos social y los que se pueden manifestar a través del SE. Estos pueden ser, a modo de ejemplo, laicos, religiosos, antropósofos, ”alternativos” etc. El objetivo implícito que se esconde detrás de estos intereses, es, independientemente de satisfacer necesidades subjetivas familiares o individuales, (re)producir las diferencias simbólicas y sociales.

¹⁴¹ En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar US.\$ 35 millones para los establecimientos adscritos al sistema [de subvenciones]; en 1995 US.\$ 55 millones, y en 1996 US.\$ 80 millones, equivalentes aproximadamente a 6.3% del total del gasto en subvenciones de ese año (Cox 1997: 9).

estimular la “participación” en el SE. En este sentido, el sistema de co-pago estaría a su vez en contradicción con el principio de “libre competencia” sobre el cual se ha buscado legitimar el sistema de subvención estatal. Es decir, no se estaría cumpliendo la promesa de garantizar a cada familia, independientemente del estrato social al que pertenezca, la participación en la oferta educativa y junto a ello poder contribuir a elevar la calidad de la educación.

El sistema de pago compartido, al mismo tiempo, estaría en contradicción con el Estado que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el SE. Es más, de esta medida no resulta un SE equitativo y de calidad, sino que por el contrario, en la práctica, ha surgido una educación para la clase media -la educación privada subvencionada- y una educación para los pobres -la educación municipalizada.

La disposición del gobierno a liberar al sector privado de sus obligaciones tributarias a cambio de que este sector invierta en educación, no es congruente con la función social del Estado, ya que esta medida limita aún más a éste en la asignación de los recursos para invertir en educación. Es el Estado, en definitiva, el que invierte en educación en aquellos sectores, en los cuales el sector privado no está dispuesto a invertir, como por ejemplo en las zonas más apartadas del país, en las zonas rurales, o en los sectores sociales más marginados. Garantizar el principio de igualdad de oportunidades es tarea exclusiva del Estado y, a su vez, velar por que éste cumpla con su realización, es tarea de la sociedad. No existe ninguna entidad o grupo social que se encuentre en condición de garantizar la igualdad de oportunidades como lo haría el Estado, por lo tanto, esperar que el sector privado asuma las funciones sociales sin violar este principio sería una ilusión.

Finalmente, resulta interesante constatar el alto grado de consenso que existe entre los gobiernos de la Concertación y el sector de la oposición con más poder de la sociedad, la derecha chilena, cuando se trata de fortalecer y expandir la “participación” del sector privado (familiar, corporativo y empresarial) en la administración del SE. Según la Concertación:

“El cofinanciamiento es una forma eficaz de fortalecer la participación de los padres en la gestión de los establecimientos que contribuyen a sostener, creando así un derecho y un interés activo de presencia en la gestión de la escuela.” (“Comisión Nacional para la Modernización de la Educación”, 1995: 128, en: Corvalán y Fernández 1998: 18)

Curiosamente, el discurso de la oposición conservadora se puede confundir fácilmente con el discurso de la Concertación:

“El copago también constituye una fuente importante para mejorar vía financiamiento privado la calidad de los programas sociales. Este sistema tiene la ventaja de

incentivar la participación del beneficiario en el servicio que demande y exigir una calidad acorde con su contribución. El sistema de copago puede ser una importante contribución de los sectores medios y medios-bajos que acceden hoy en día a muchos programas sociales universales, como es el caso de la educación y la salud.” (Temas Públicos N° 381, Instituto Libertad y Desarrollo,¹⁴² abril de 1998, en: Corvalán y Fernández 1998: 19)

Esta semejanza de discursos nos permite constatar que la ideología privatizadora se ha vuelto cada vez más hegemónica en la administración del SE. Esto no puede dejar de ser preocupante, si se considera que este consenso atraviesa en gran parte a la clase política chilena. Es preocupante además, por qué detrás del consenso se esconde una política que ha promovido el papel del sector privado en materia educativa, el cual ha impuesto, cada vez más agresivamente, su influencia en la administración y financiamiento del SE, reduciendo el rol del Estado al de un ente meramente subsidiario. En este sentido nos permitimos afirmar que la política de financiamiento del SE en los 90 resulta contradictoria con un Estado que promete garantizar la igualdad de oportunidades y con ello un SE de *calidad* y más *equitativo*.

5.5 La escuela entre el poder central y el municipal

Como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, uno de los puntos centrales y más radicales del proceso de descentralización del SE en los 80 fue el traspaso de los establecimientos fiscales administrados, hasta ese entonces, por el Estado, a través del MINEDUC, a los 325 Municipios del país (hoy 334). A partir de entonces, éstos asumieron nuevas funciones, tanto las que se refieren a la administración del personal (contratación, despido y perfeccionamiento de los profesores etc.), como las que tienen que ver con la administración y mantención de los establecimientos educativos en las comunas respectivas. Además, los municipios asumieron la responsabilidad de administrar los recursos financieros otorgados por el Estado a través del mecanismo de las subvenciones, como también la responsabilidad de financiar todos los costos que no fuesen cubiertos por aquéllas.

Mientras tanto, el MINEDUC mantuvo funciones principalmente normativas, tales como la definición de las políticas educativas y del currículo escolar, la elaboración de textos escolares y la supervisión y evaluación del SE, así como también la evaluación anual de los aprendizajes básicos, a través del SIMCE.

¹⁴² El Instituto Libertad y Desarrollo es el centro de investigación de la UDI, partido de la derecha chilena (integrista, conservadora y extremadamente liberal económicamente hablando) y donde hoy trabajan un gran número de los intelectuales que jugaron un papel importante en la elaboración e implementación de las políticas neoliberales durante la dictadura.

La reestructuración administrativa del SE, sin embargo, nunca ha contado con el reconocimiento explícito de sus actores, especialmente de parte de los profesores. En este sentido, el restablecimiento de elecciones directas de alcaldes a comienzos de los 90¹⁴³, adquiere aún mayor importancia, si lo que se busca es darle un carácter más democrático a los municipios, lo cual además debería contribuir a legitimar el proceso de descentralización del SE. Se ha esperado, entonces, que la participación de la comunidad escolar (profesores, padres y apoderados, estudiantes etc.) debiera verse favorecida por este hecho y con ello se debería contribuir al éxito de las políticas educativas en los 90. Es por esta razón que:

“La llamada ‘democratización del municipio’, representada por la elección de las autoridades comunales, que ha sido uno de los factores que han incidido más fuertemente en la gestión de la educación municipal.” (Espínola 1994: 14)

A continuación, analizaremos en qué medida el proceso de descentralización en los 90 ha contribuido bajo este nuevo contexto, a la generación de nuevos espacios participativos. Luego queremos constatar si la lógica de racionalización inherente a este proceso realmente ha tenido lugar, es decir, si el MINEDUC ha delegado en forma efectiva poderes y funciones para crear capacidad técnica y de decisión a nivel local, especialmente en los establecimientos.

Sin ahondar en el análisis en relación al primer objetivo, habría unanimidad en la opinión de muchos autores al sostener que los avances en el proceso de descentralización en los 90, si hubiesen existido, habrían sido en la práctica bastante modestos y, por lo tanto, no corresponderían a las expectativas que este proceso ha generado en los actores e instituciones del SE. Por una parte:

“[el] currículo es diseñado centralmente, los textos los selecciona y distribuye el MINEDUC central, los criterios para evaluar a los alumnos son uniformes y obligatorios para toda la escuelas y finalmente, éstas no tienen la facultad legal de administrar recursos por su cuenta. [Por otra parte,] los maestros y directores son seleccionados y contratados en el municipio, en las escuelas particulares estas actividades le corresponde al dueño, quien muchas veces es a la vez el director del establecimiento. En ninguno de los dos casos el personal docente o los padres participan en la selección y contratación.” (Espínola 1995: 9)

Lo contradictorio en este proceso, ha sido el hecho de que la relación existente entre los establecimientos y el MINEDUC, la cual es, por lo demás, paralela a la del municipio, no se ha debilitado como resultado positivo del proceso de descentralización y, por consiguiente, no se ha fortalecido lo suficiente a favor del municipio. Por el contrario, esta relación sólo se ha redefini-

¹⁴³ Hasta el año 1989 los alcaldes eran designados en forma directa y arbitraria por el poder central, mientras que éstos a partir de 1992 pasaron a ser elegidos en elecciones directas. Con ello las autoridades educacionales

do a favor de una intervención más “flexible” del MINEDUC en el SE. En este sentido, la relación entre la escuela y el MINEDUC no ha dejado de ser contradictoria para sus actores, ya que, en la práctica ha sometido a la escuela a una doble relación de control y dependencia.

La relación de la escuela se ha estrechado, por una parte, con el poder local en cuanto a materias pedagógicas, laborales y administrativas y, por otra parte, con el poder central, en cuanto a políticas educativas y de control. Esta doble relación resulta ser aún más compleja, si se considera la relación histórica que ha existido entre los docentes y el Estado a nivel central. Tal dependencia se pone en evidencia, por ejemplo, cuando los profesores recurren al Estado para protegerse de los arbitrios a nivel local, en especial en lo que se refiere a seguridad y mejoras laborales. Al mismo tiempo esta relación se manifiesta, por cierto en sentido contrario, cuando éstos tratan de resistir las instancias de presión y control estatales que se esconden tras las políticas educativas, pero especialmente las “consecuencias” de los resultados del SIMCE. Lo contradictorio y ambivalente de esta relación es posible percibirlo en la siguiente cita:

“El gobierno central recuperó su rol conductor en la fijación de políticas laborales, ya que las negociaciones salariales de los profesores volvieron a realizarse entre los profesores y el gobierno central, sin considerar ni al municipio ni a la escuela.” (Espínola, 1997: 5)

Por lo tanto, debido a la complejidad que ha alcanzado esta relación-dependencia, pensamos entonces que el avance hacia un mayor grado de autonomía para los actores e instituciones del SE, ha sido doblemente escaso: tanto en lo que se refiere a la autonomía de la escuela frente al municipio, como así también a la de la escuela frente al MINEDUC.

El Estado, contradictoriamente a este hecho, ha promovido a través de ciertas políticas educativas la participación y, por lo tanto, ha pretendido conceder un grado de autonomía a los actores involucrados en el quehacer educativo para así garantizar el avance y el éxito de la Reforma de los 90, la cual debiera verse favorecida, además, por el nuevo clima político a nivel local.

En relación al grado de autonomía concedido a los profesores hay dos hechos importantes que será necesario analizar. El primero se refiere a la promulgación del Estatuto Docente (ED). Éste, al garantizar un mayor grado de seguridad laboral a los profesores, debería favorecer a éstos a ampliar el rango de autonomía en la toma de decisiones dentro de los establecimientos. El segundo ha sido la implementación de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), los cuales, en lo que a autonomía se refiere, han sido de carácter más limitado en el tiempo (véase capítulo 4).

de la comuna ya no dependen directamente del poder central, sino que deben dar cuenta de su desempeño a la

Con estas políticas, especialmente con la que se refiere a los PME, se ha buscado estimular a los profesores para que asuman un rol más activo en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan no sólo al rendimiento escolar, sino también al entorno de la escuela y la comuna. En otras palabras, con los PME se ha pretendido superar el comportamiento “pasivo” de los profesores que se limita sólo a la educación de los alumnos en la sala de clases, y con ello revertir la cultura escolar que ha caracterizado al SE chileno históricamente.¹⁴⁴ En otras palabras, se ha esperado cambiar una cultura escolar que según la opinión pública ha permanecido indiferente a los resultados, al rendimiento académico y al entorno escolar.

No obstante los éxitos logrados en esta dirección, y a pesar del hecho de que la cultura escolar, hoy en día, se está re-contextualizando en torno a los nuevos desafíos educativos asumidos por el SE; dudamos que la cultura escolar sea alterada de manera significativa, dado el carácter funcional y limitado en el tiempo de estos programas.¹⁴⁵ Pensamos, por consiguiente, que será difícil poder cambiar y revertir esta realidad de manera duradera, a no ser que surja una nueva propuesta educativa por parte de los actores del SE que sea capaz de cambiar el sistema educativo desde las bases.

En lo que se refiere a los directores de los establecimientos municipales, éstos se han mostrado muy poco comprometidos:

“[...] ya sea con la captación de alumnos o con la racionalización del gasto, horas contratadas y no dedicadas al alumno, apego a la norma, al mínimo requerido, cultura de la pasividad y paralización frente a la pérdida de alumnos, falta de evaluación del desempeño y carencia de indicadores que midan los resultados de la gestión.” (Espínola 1997: 19)

La participación de los padres y apoderados ha sido canalizada formalmente a través de los Centros de Padres.¹⁴⁶ Dentro de éstos la participación ha estado limitada a la colaboración material y financiera y al apoyo en la labor docente; a pesar de que, a través de los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se ha esperado garantizar la participación de los padres en lo que se refiere a la contratación y despido de maestros.

comunidad local.

¹⁴⁴ Los profesores están restringidos a implementar el currículo en el ámbito de su sala de clases y los directores son básicamente administradores cuya función se evalúa en función de la eficiencia con que se cumplen las normas centrales en el establecimiento, ya sea por parte del MINEDUC (tanto central como regional – DEPROV) como del Municipio (DAEM) (Espínola, 1994).

¹⁴⁵ La obsesión de los gestores del modelo neoliberal en “[...] definir los problemas del desarrollo como algo transitorio y residual (superable en tiempo por la propia economía de mercado) los lleva a utilizar recursos ‘escasos’ y políticas ‘limitadas’ (marginales) frente a problemas que, si resisten al tratamiento, sólo podrían resolverse incorporando nuevos recursos marginales.” (Salazar 1998: 51).

¹⁴⁶ Las actividades de los Centros de Padres, fuertemente inhibidas durante el período militar, han experimentado un resurgimiento a partir de los años 90 en el período democrático. Los ámbitos de sus atribuciones y acciones, sin embargo, no han cambiado (Espínola 1995: 15).

Según Núñez, ésta si ha existido, ha sido, en los hechos, muy limitada (véase Núñez 1999: 188). En cuanto a ampliar la participación de la comunidad en lo que se refiere al apoyo en las tareas administrativas y en los proyectos educativos de la escuela, según Espínola, éste ha sido uno de los puntos más débiles del proceso de descentralización a nivel local (véase Espínola 1995: 52).

De acuerdo al carácter contradictorio y de dependencia en que se desenvuelven los actores del SE tanto frente a las instancias descentralizadas del Estado -el municipio, las Secretarías Regionales y los Departamentos Provinciales¹⁴⁷ (DEPROV)- como frente al MINEDUC, no nos es posible vislumbrar espacios reales y permanentes de autonomía que pudiesen señalar el surgimiento de una nueva cultura escolar.

El espacio de “autonomía” que sí es posible percibir, es el que concede arbitrariamente las políticas educativas a los actores del SE para que éstos asuman los deberes educativos y una mayor responsabilidad en la implementación y en los resultados de éstas. Es más, nos atrevemos a afirmar que no es posible otorgar una “autonomía” por decreto a los actores e instituciones del SE chileno, al menos no una autonomía entendida como el espacio a partir del cual es posible influir en los contenidos y efectos de las políticas educativas por parte de los actores del SE, con el fin de democratizarlo. Nuestra opinión es que las estructuras del SE chileno son demasiado rígidas, por lo tanto, no dan lugar a políticas renovadoras que le den sentido a la participación ni a otros cambios significativos.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Las esferas descentralizadas del MINEDUC en la práctica han sido las instancias de control y de dependencia más directas en ambos períodos de la descentralización del SE. Durante el primer período se concentraron en el control del cumplimiento de la normativa emanada del nivel central. En el segundo período, la función de estas instancias fue principalmente la de dar apoyo técnico a las escuelas y acompañar la implementación del mejoramiento pedagógico. Desde un comienzo han mantenido la responsabilidad de controlar la asistencia en los establecimientos, base del cálculo de la subvención que recibe cada escuela (véase Espínola 1995: 7-9).

¹⁴⁸ Esta conclusión podría relativizarse, si se consideran algunos hechos que, a pesar de que ocurren esporádicamente, ponen en duda la política educativa del Estado, pero que por su carácter débil y marginal no han podido alcanzar una posición permanente en el debate público y, por lo tanto, sus protagonistas no han podido contribuir de manera constante a revertir en forma efectiva el discurso oficial y sus efectos en materia educativa. A lo más, si estos hechos son percibidos por los medios de comunicación, es para estigmatizar a sus protagonistas como egoístas, violentistas etc. y con ello reducir el efecto de sus demandas. Nos referimos, por un lado, a los escolares y estudiantes que protestaron durante una semana completa en mayo del 2002 contra la planificación de aumento de precio del pasaje escolar y estudiantil de la locomoción colectiva en un 10%. En las protestas hubo entre otros muchos jóvenes menores de 15 años que manifestaron su descontento en forma violenta, por ejemplo destrozando faroles públicos y derribando señales de tránsito. *“Las causas se deben probablemente a una razón más profunda: se ha buscado la oportunidad para articular la ya larga frustración contra el sistema de educación y universitario que amenaza mostrarse como un callejón sin salida para la mayoría de los jóvenes -sobre todo para los de las capas sociales pobres.”* (Hillebrand, Ernst, 2003: 32). Esta reacción espontánea contra el carácter del SE chileno, se manifiesta más explícitamente en una entrevista hecha a los dirigentes escolares y estudiantiles, en la que manifiestan que: *“[...] la movilización continuarán en un proceso de lucha por la recuperación de la educación pública.”* (“Los nuevos Líderes”, en: *Revista Punto Final* 527, 2002). Por otro lado, los profesores de Chile han venido movilizándose desde hace un tiempo por mejoras salariales y por la articulación de propuestas educativas (véase “Movimiento Pedagógico”, en: *Revista Docencia* del Colegio de Profesores de Chile). Pero, como dice Jorge Pavez en una entrevista – Presidente del Colegio de Profesores- : *“Nosotros podemos tener reuniones importantes, formar comisiones, trabajar un mes o dos en un asunto. Pero*

A modo de conclusión, sostenemos que el grado de “autonomía” prometida por la descentralización del SE a los actores involucrados en este proceso, desde el municipio, pasando por los establecimientos educativos, para llegar a la propia comunidad escolar, no ha estado presente sino más que en el discurso, y, ha constituido, a lo más, una disposición normativa que, en la práctica, no se ha traducido en una acción real capaz de redefinir los contenidos y las prácticas educativas y, con ello revertir la cultura autoritaria que ha caracterizado al SE chileno.

Con esto no se pretende buscar responsables en primera instancia por tales resultados, sino dejar presente que, en Chile, el centralismo ha reducido, históricamente, la autonomía local a una condición inocua y declamativa (Salazar 1998: 48). Este fenómeno nos permite entender a la vez, por qué:

“La sinergia local,[...], se ha mostrado como un factor sociocultural de difícil producción o reproducción en el corto plazo. No se puede enseñar desde arriba ni construir por decreto. En este sentido, las políticas públicas de administración directa, o son infértiles, o impotentes.”(52)

5.6 La educación pública bajo la presión del sector privado

La descentralización del SE, desde su implementación en los 80 hasta el día de hoy, ha sido un proceso que ha sido fuertemente resistido y, por consiguiente, ha estado sometido a fuertes críticas, en lo que respecta a sus implicancias sobre la calidad y eficiencia de la educación pública. Se ha tratado de una discusión que ha girado en torno a las ventajas y desventajas de los dos tipos de educación financiada con recursos públicos: de la educación municipalizada y de la educación privada subvencionada.

En esta discusión han sido dominantes los argumentos proclives a favorecer los intereses que persiguen continuar y acelerar el proceso de privatización del SE, deslegitimando aún más la ya estigmatizada educación pública administrada por el municipio. Esto se manifiesta claramente en la siguiente cita:

“Se hecha de menos en el discurso un mayor énfasis en la educación privada que, con todos los problemas actuales, ha demostrado una eficiencia mayor que la estatal. Sería razonable entonces, esperar un nuevo impulso al sistema privado de educación subvencionada [...]” (“La letra Chica del Discurso”, *El Mercurio*, 30 de agosto de 1994, en: Espínola 1994: 36).

si llega un llamado del Arzobispado o de ciertos sectores empresariales, el Ministerio de Educación vacilará o dejara todo de lado.” (“La educación pública, ese pariente pobre”, en: Revista Punto Final N° 506, 2001)

5.7 ¿La educación privada subvencionada es la solución?

A continuación nos proponemos analizar algunos de los argumentos que apuntan a connotar la efectividad de la educación privada subvencionada frente a la municipalizada, con los que se ha pretendido persuadir a la opinión pública sobre las “ventajas” de la primera frente a la segunda, sosteniéndose incluso que la única posibilidad de superar la crisis de la educación pública dependerá de su expansión y fortalecimiento.

En primer lugar, se ha argumentado que los establecimientos municipales son más caros que los privados, y que estos últimos administrarían más racionalmente los recursos financieros estatales y privados (véase Larrañaga 1995: 14). En relación a este argumento, se ha esgrimido además que el mayor gasto del sector municipal en educación, lo cual supuestamente debería influir en la calidad de la educación, no se ha traducido en un mejor rendimiento. Esta crítica a la educación pública se vio legitimada cuando el gobierno en 1993 hizo público el déficit financiero¹⁴⁹ que las municipalidades venían generando por una supuesta mala e inapropiada administración de los servicios públicos (educación y salud).

Esta crítica adquirió otro carácter cuando se sostuvo que el gobierno había tomado las medidas económicas correspondientes para que las municipalidades contaran con los recursos suficientes, acordes al mayor gasto que había significado el traspaso de los establecimientos al municipio.¹⁵⁰ Por lo tanto, la oposición, e incluso los sectores más conservadores de la Concertación, atribuyeron este déficit a la mala gestión del municipio en la administración del SE, sin tomar en cuenta el aumento del gasto que significó el alto número de profesionales que se requería para atender salud y educación (Espínola 1994: 27). Finalmente, estas críticas a la educación municipal terminaron por imponerse en la opinión pública, aunque en el hecho no tuvieron consecuencias directas para el municipio.

En segundo lugar, se ha querido asociar la “deficiente” gestión municipal con un exceso de centralismo a nivel local; es decir, el municipio reproduciría el centralismo, por lo menos en lo que se refiere a la dependencia y paternalismo administrativo y financiero a que somete a los establecimientos. En otras palabras, el municipio no comprometería a los establecimientos a gestionar efectivamente sus recursos, ni muchos menos a que estos se esfuercen por recaudarlos.

¹⁴⁹ Fuentes del gobierno estimaron para 1993 un déficit anual de 30.000 millones de pesos, cifra que era estimada por fuentes no gubernamentales en 45.000 millones para 1994 (Herrera, 1994, en: Espínola 1994: 27).

¹⁵⁰ Con la Ley de Rentas Municipales (D.L. 3073:79) y con la creación del Fondo Común Municipal se espera corregir la asimetría financiera entre las municipalidades “ricas” y las “pobres”.

Esta crítica se sostendría en el siguiente argumento: “[...] los recursos obtenidos a través de la subvención per cápita son canalizados a través de la caja común del municipio para ser luego utilizados en el financiamiento de todos los establecimientos [...]” (Larrañaga 1995: 17), a diferencia de los establecimientos privados subvencionados que, para mantenerse en la competencia, deben mejorar la oferta educativa. Se ha sostenido, por lo tanto, que la administración municipal de la educación desvincularía al establecimiento de la competencia, es decir, distorsionaría la ley que debiera regular la oferta educativa, permaneciendo al margen del incentivo de atraer alumnos a la escuela: a mayor cantidad de alumnos, tanto más recursos. Según Larrañaga, esto sería una característica negativa de la educación municipalizada:

“Así, es probable que una escuela que exhiba buenos resultados educacionales esté subsidiando a otra que experimente problemas de gestión o desempeño pedagógico. El resultado es desmotivar los esfuerzos de la primera y permitir la ineficiencia de la segunda.”(17)

El municipio estuvo recién en condiciones de desviar la presión de la opinión pública, aunque sólo de manera temporal, cuando a éste le fue posible asociar el déficit financiero al bajo monto de la subvención.¹⁵¹

Otro de los argumentos recurrentes contra la gestión municipal se refiere a la disminución constante del número de alumnos promedio por profesor. Se ha esgrimido que este hecho no sólo encarecería la educación municipal, sino además contribuiría a aumentar el déficit del municipio. Mientras, se ha sostenido, que en los establecimientos privados subvencionados no sólo ocurriría lo contrario, lo cual se traduciría en un menor gasto y en una mayor “ganancia” para la escuela,¹⁵² sino que además se obtendrían mejores rendimientos académicos, lo que se reflejaría en los resultados del SIMCE.

Se sostuvo incluso que la disminución del número de alumnos, la que habría agravado aún más la situación financiera del municipio ya muy deteriorada por la severa reducción de los recursos fiscales en el periodo 1980-1990 (véase Larrañaga, 1995: 21-23), no se habría traducido en la necesidad de racionalizar el número de profesores, como fue y ha sido el caso en los establecimientos privados subvencionados, sino que por el contrario existió una mayor (re-)contratación

¹⁵¹ El problema del déficit municipal se intentará revertir con la promulgación de reforma a la Ley de Rentas Municipales y la Ley de Impuesto Territorial, destinada a aumentar los recursos y la autonomía financiera del municipio. Esta ley despertó en principio muchas expectativas, pero la fuerza de la realidad se encargó de minimizarlas (Espínola 1994: 28).

¹⁵² El coeficiente alumno/profesor experimenta una caída del 26.2% en 1980 a 20.7% en 1993 (Larrañaga 1995: 21).

de profesores por parte del municipio.¹⁵³ Más aún se ha sostenido que el sector privado, a pesar que gastaba sólo el 67% de la subvención fiscal en remuneraciones, en relación al sector municipal que gastaba el 90%¹⁵⁴ de la subvención con este fin, había obtenido mejores resultados académicos frente al sector municipalizado.

5.8 Razones que hablan a favor de la educación pública

Aceptar la validez de todos estos argumentos sin considerar, por ejemplo, el Nivel Socio Económico (NSE) de los alumnos que asisten a los establecimientos municipalizados, en especial a los de las comunas más pobres y apartadas del país, significaría aceptar la validez y efectividad y la racionalidad de las leyes de mercado para regular la calidad de la educación; en otras palabras, significaría asumir el postulado propio de esta lógica que dice: a mayor grado de competencia, mayor eficiencia, es decir rendimiento.

En relación a los mejores resultados promedios obtenidos por los colegios privados subvencionados en el SIMCE, autores como Larraña van aún más lejos cuando sostienen que:

“[...] los colegios privados subvencionados obtienen mejor puntaje que los municipales al interior de cada estrato socioeconómico, con la excepción del sector rural-pobre donde la presencia de los primeros es casi inexistente.” (Larraña, 1995: 15).

Sin embargo, existen otros estudios que relativizan los resultados del SIMCE a favor de la educación municipal. En éstos se concluye:

“[...] que el sector municipal no sólo es más eficiente en los sectores socioeconómicos bajos, sino en el conjunto del sistema, ya que los colegios particulares subvencionados reciben mayores recursos, vía financiamiento compartido, y los particulares pagados, vía cuantiosas mensualidades.” (“Sobre la privatización de la enseñanza”, en: *Docencia* 16, 2002: 19)

Asimismo, otro argumento que se arguye para sostener la eficacia del sector privado subvencionado frente al municipal, es el hecho de que este sector ha continuado expandiéndose proporcionalmente más rápido, un 3.3% entre 1990 y 1993, en tanto que el sector municipal sólo creció el 0.9% en el mismo periodo (ver Cuadro N° 10). De ser así, este dato resultaría preocupante, si se tiene presente la intervención permanente del Estado para fortalecer y hacer más atractivo al sector municipal en los 90.

¹⁵³ Este hecho es asociado al clientelismo político existente en los municipios, pero sobre todo a la gran deuda social y política que existía con los profesores exonerados durante la dictadura. Esto explicaría, en parte, por que los municipios “deficitarios” contrataron a 8.600 nuevos maestros en el periodo 1990-93 (idem 22).

¹⁵⁴ Véase: “Análisis de las Remuneraciones del Profesorado en el sector subvencionado”, MINEDUC, 1990

Cuadro 10: Evolución de la matrícula, escuelas municipales y particulares subvencionadas 1990-1993

Escuela	1990	1993	Variación	%
Municipal	1.739.592	1.756.459	+16.867	0.9
Part.Subv.	952.536	984.837	+32.301	3.3

Fuente: “El Perfeccionamiento de la Descentralización Educativa: Hacia un Primer Balance, Gabinete Subsecretario”, MINE-DUC, Santiago, 1993, en: Espínola, 1997: 17.

El crecimiento constante de la matrícula en los establecimientos privados subvencionados sería interpretada, por lo tanto, como una señal de la mayor confianza que la sociedad deposita en el sector privado en la administración del SE.

No obstante, pensamos que tales diferencias, ya sean las que se refieren al rendimiento como a la expansión de un sector y el otro, no pueden ser explicadas, ni mucho menos justificadas, recurriendo a la lógica de la teoría de mercado que ve constantemente “distorsiones” y alteraciones cada vez que el Estado interviene en el SE. Para entender estas diferencias, pensamos, hay que analizar las características estructurales del SE, por cierto no consideradas por esta teoría, es decir, el sistema de reproducción social inherente al SE chileno.

Primero debemos tener presente que los establecimientos municipalizados están obligados por ley, sin discriminación alguna, a recibir a todos los alumnos que solicitan matrícula, mientras que los establecimientos privados subvencionados no están sujetos a esta norma legal. Por lo tanto, esta ley deja abierta la posibilidad al sector privado para captar de preferencia no sólo a los hijos de las familias de ingresos más altos entre los diferentes estratos sociales de la clase media, sino que le permite también seleccionar preferentemente a los alumnos con mayor rendimiento académico, excluyendo a los de los sectores sociales más pobres. Esto significó que, en la práctica, muchos de los establecimientos privados subvencionados:

“[...] despedían a los alumnos más pobres o con dificultad de aprendizaje ‘recomendándoles’ que eligieran otras escuela que supuestamente respondía mejor a las necesidades del alumno.” (Espínola 1997: 15)

El sistema de selección social, característica singular del SE chileno, puede además constatarse empíricamente, si se analiza la relación entre el nivel de ingresos de las familias y la “elección” del tipo de establecimiento, por la que optan. De este análisis es posible concluir determinante que el 70% de la matrícula municipal, aproximadamente, proviene de los grupos de ingresos más bajos, mientras que en las escuelas privadas subvencionadas sólo alrededor de 49%, del total de alumnos matriculados, correspondería a estos grupos. (véase los dos primero quintiles en cuadro N° 11)

Cuadro 11: Matrícula 1990 por quintil de ingreso y por tipo de escuela

Quintil de ingreso	% municipal	% part. subv.	% part. pag.
I	41,9	25,8	4,0
II	27,6	22,6	5,8
III	15,8	22,4	8,0
IV	9,8	17,9	15,2
V	4,9	11,3	67,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: "Encuesta de caracterización socioeconómica", CASEN, MIDEPLAN 1990.

El proceso de estratificación y diferenciación social se agudiza si además se considera que las escuelas privadas subvencionadas han recurrido al uso de símbolos propios de las escuelas privadas pagadas, los cuales nunca habían pertenecido a la tradición de las escuelas públicas:

"[Los establecimientos privados subvencionados] tenían nombres en inglés, a diferencia del impersonal número que identificaba a las municipales, y pedían a sus alumnos sofisticados uniformes semejantes a los de los colegios particulares de las élites. También las distinguía de las municipales los rituales internos y el sentido de misión que estos establecimientos demostraron tener desde el comienzo. A diferencia de los rituales de los municipales que hacían referencia a valores patrióticos e históricos de corte nacionalista, las particulares identificaban a los alumnos con valores propios de la clase media." (Espínola 1997: 4)

El proceso de selección se agrava aún más si se considera que la participación de las familias en el financiamiento de la educación de sus hijos (sistema de pago compartido analizado en el punto anterior) contribuye a reproducir e internalizar culturalmente las diferencias sociales. Al elegir colegios privados para la educación de sus hijos es posible observar que:

"Los padres de la clase media son muy conscientes del valor que significa una buena escuela para el hijo, ya que los compañeros representan conexiones sociales importantes y duraderas y fuentes de amistad que amplían el área de interacción social más allá de la familia y que suele rebasar las barreras de clase, sexo y origen nacional." (Lomnitz y Melnick 1994: 232)

En parte, estos son los intereses, incluyendo los ideológicos, que se esconden detrás de las ventajas comparativas del sector privado. En realidad, estas son, entre otras, las variables que verdaderamente distorsionan la competencia entre establecimientos y tipos de administración en perjuicio del sector municipal. Entonces podemos afirmar que la privatización del SE chileno, con la preponderancia otorgada al sector privado subsidiado, ha engendrado algo parecido al demonio de Maxwell.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Cuadro utilizado por el físico Maxwell para representar cómo el efecto de la segunda ley de la termodinámica, mediante la cual un sistema aislado no puede ordenar sus elementos sin desordenar otros, puede ser superado mediante la creación de un elemento (demonio) imaginario. Bourdieu utiliza esta analogía para explicar el proceso de selección inherente al sistema de educación superior en Francia (véase Bourdieu 1995: 35-40).

“Al precio de la energía que hay que invertir en el proceso de selección, mantiene el orden existente intacto, es decir la distancia entre los alumnos que poseen cantidades de capital cultural desiguales. Separa, dicho de forma más precisa, los dueños de capital cultural heredado, de los no-dueños de éste, con la ayuda de una serie de procesos de selección. Y como las diferencias en las aptitudes son inseparables de las diferencias sociales condicionadas por el capital [cultural] heredado, se contribuye con esto al sostenimiento de las diferencias sociales existentes.”¹⁵⁶ (Bourdieu 1998: 36)

Si los criterios a favor de la privatización del SE en los años 80 lograron “imponerse” como los criterios correctos para superar la crisis de la educación pública y, si aún logran imponerse, hasta el día de hoy, como la mejor solución para la superación de los problemas de la educación pública municipalizada, ha sido por que la sociedad ha comenzado a aceptar al sector privado, entre otras cosas, gracias a la acción del propio Estado a su favor, como el único actor capaz de ofrecer una solución a la crisis del sistema de educación.

Para que esta lógica pueda imponerse ha sido necesario continuar modificando la cultura escolar, es decir, seguir reduciéndola a la cultura de la empresa y, por consiguiente, tratando la educación como mercancía. Este cambio cultural se expresa en la necesidad de conservar al alumno a cualquier precio si se quiere sobrevivir y/o lucrar con la empresa-escuela: “[...] para el colegio el alumno vale más que el profesor; el alumno le significa un ingreso, y el profesor un gasto.” (Lomnitz y Melnick 1994: 238).

En esto ha consistido, definitivamente, la privatización del SE en Chile. Por consiguiente, la “autonomía” para administrar el SE no ha significado otra cosa que fortalecer al sector privado, mientras la concedida a los usuarios, a los que deberían beneficiarse de la educación, se ha visto limitada a la “libre elección” del tipo de educación, de manera muy similar a la autonomía que le concede el mercado a los “consumidores”.

En este capítulo, hemos analizado hasta qué punto el proceso de descentralización del SE en los 90, se ha visto favorecida por la intervención de un Estado a favor de una educación de calidad y un SE equitativo. O, si en forma paralela, el grado de autonomía concedido a los actores e instituciones se ha traducido en un factor importante en el avance del proceso de descentralización del SE, y, con ello, en un factor determinante en la democratización del SE en Chile. Con este propósito, hemos analizado los diferentes espacios de autonomía contenidos y garantizados en la Reforma del 90. Partimos analizando la reforma curricular, para continuar con el análisis del nuevo Estatuto Docente, la política de financiamiento del SE, en especial la que se refiere al pago compartido, para terminar analizando el rol que ha tenido el municipio en este proceso.

¹⁵⁶ Traducción propia.

Además nos propusimos, no sólo a lo largo del análisis de los puntos recién mencionados, sino que también abordando los argumentos a favor de la administración privada subvencionada, poner en evidencia las contradicciones y efectos, a veces incluso antagónicos, de esta política.

6 Conclusiones

Aproximarnos a una respuesta sobre los impactos logrados, las implicaciones y resultados, ya sean éstos positivos o negativos, que ha tenido la Reforma de los 90, en Chile, sobre el proceso de descentralización del SE, en especial en lo que concierne a su democratización, pero por sobre todo, con respecto a la calidad de la educación, no ha sido una tarea fácil.

Esto, a nuestro entender, se ha debido a la complejidad que ha caracterizado ese proceso, en particular, a la lógica contradictoria que ha marcado la política del Estado a lo largo de todos los 90 hasta el día de hoy. Éste ha sido un Estado que, por una parte, ha persistido insistentemente en regular la administración, la expansión del SE y, sobre todo, la calidad de la educación mediante la lógica del mercado, como único camino posible y viable a seguir, pero que, por otra parte, ha actuado más activamente a favor de una política educativa que promete garantizar una educación de calidad para todos y un SE más equitativo, acorde a una sociedad que transita hacia la plena democracia.

Para poder entender esta contradicción, fue necesario hacer un viaje por casi tres décadas de políticas educativas, desde los 80 hasta el día de hoy. Pero antes de abordar este período, fue necesario establecer la relación histórica entre el Estado y el SE. Esto nos permitiría comprender que el origen del SE no estuvo directamente ligado al surgimiento del Estado moderno chileno, sino por el contrario, a sectores independientes de éste. Esto implicó que el Estado para lograr la consolidación y garantizar la expansión de la educación pública y darle un carácter universal, laico e igualitario, debió a muy temprana edad competir, no libre de tensiones, con los sector privados de la sociedad para mantener la hegemonía administrativa e ideológica sobre ésta. Finalmente, a lo largo de este conflicto, el Estado terminó por imponer el carácter universal la educación pública en desmedro de la expansión de la privada, lo que no significaba que ésta se extinguía, sino a lo más, que el conflicto se amenguaba, permaneciendo latente en el devenir histórico del SE.

Después de haber hecho una retrospectiva histórica sobre el desarrollo del SE público, continuamos nuestro viaje hacia los inicios de la década de los años 80, porque a partir del año 1980 se da un vuelco en 180° a casi 100 años de políticas estatales a favor de la educación pública, con lo que se ponía fin al Estado *Docente*, al Estado que le dio carácter universal y igualitario a la educación en Chile.

Con este quiebre, surgía un nuevo epos en la historia de la educación chilena; se suplantaba la piedra angular, la que había caracterizado al Estado a lo largo de casi todo el siglo XX, por otra que impulsaba y devolvía el protagonismo al sector privado en la expansión y administración del SE, con lo que, en definitiva, se cambiaba el carácter que había asumido hasta entonces la educación pública en Chile. Se daba paso una nueva forma de estructurar el SE y, con ello, a un “nuevo” tipo de Estado, al Estado *Subsidiario*.

El hecho más llamativo de esta política, y uno de los más preocupantes, fue que el actual Estado *Subsidiario*, a diferencia del Estado *Docente* que lo presidió, en Chile, ya no posee escuelas, por lo menos no directamente. Dicho de manera más directa, el oneroso proceso de descentralización del SE en los 80 consistió en dismantelar la educación pública a favor del sector privado y, por consiguiente, a favor del principio de la “libertad de la enseñanza”, principio muy propio de la ideología dominante en Chile.

Para darle un carácter más natural, y continuidad en el tiempo, a la descentralización del SE, fue necesario a partir de 1980 regular su expansión y administración bajo un nuevo paradigma de desarrollo, bajo uno que justifica al mercado, como la mejor forma de asignar los recursos humanos y materiales al interior del SE, pero por sobre todo, de mejorar la calidad de la educación. Tener presente este cambio es muy importante, si se quiere entender, qué ha significado y qué significa la “privatización” y la “municipalización” de la educación pública en Chile, en especial si la metamorfosis de lo público a lo privado ha pasado a ser asumido culturalmente y sin mayor cuestionamiento por la sociedad.

A través de los 80 continuamos el viaje para adentrarnos en los 90, en la década de grandes expectativas para la sociedad chilena, en especial cuando venía saliendo de uno de sus capítulos más oscuros de su historia.

Ya en los 90, nuestro objetivo fue estudiar las políticas educativas propulsadas por los gobiernos de la Concertación. El afán que movió nuestro análisis fue buscar indicios que pusieran en evidencia el esfuerzo y la reivindicación del Estado en hacer justicia contra las políticas, de los 80, que sepultaron el SE nacional, resucitando y propulsando una educación pública de calidad y verdaderamente justa, al alcance de todos sus usuarios, y acorde a una sociedad que aspira a transitar hacia una plena democracia.

En esta búsqueda, analizamos las políticas educativas de los 90, especialmente las más llamativas por su énfasis en alcanzar un SE equitativo y de calidad, ya que nos parecía que respondían a la necesidad de ofrecer una educación de calidad y más justa para todos y no de acuerdo al tipo de

administración o al establecimiento a que se pertenece, es decir, a la condición social de los alumnos. En relación a esto último, éstas políticas nos parecieron interesantes además, porque lo que buscaban era garantizar la igualdad de oportunidades, la de los alumnos y jóvenes socialmente más postergados que si bien han asistido o están asistiendo a la escuela, no sientan o internalicen de antemano, la impotencia de ser excluidos de vivir en sociedad.

A medida a que avanzábamos en nuestro análisis, se nos ponía en evidencia que las políticas educativas de los 90, al estar enmarcadas por el “nuevo” modelo de desarrollo, subsumían a la educación, ya no a los desafíos de lograr una sociedad más justa e igualitaria conforme al proyecto de modernidad asumido, no sin contradicciones, por el país, a lo largo de casi todo el siglo XX, sino más bien, a los desafíos de la globalización, en especial, a los de la integración económica a nivel mundial.

Nos detuvimos, además, a analizar las políticas que prometían conceder y garantizar espacios de participación a los actores involucrados en las tareas educativas, con la esperanza de encontrar indicios que pusieran en evidencia un avance en la democratización del SE, pero por sobre todo, una ruptura con la cultura autoritaria y elitista que ha caracterizado la función y el quehacer de la escuela.

Al respecto, nos permitimos concluir que al supuesto grado de autonomía que el proceso de descentralización ha prometido otorgar a los actores y instituciones involucrados en el quehacer educativo y que la Reforma de los 90 ha buscado consolidar y garantizar, no ha dado los frutos esperados: una participación más activa de la comunidad escolar en el quehacer educativo y sus logros. Es más, es posible constatar que el Estado, al no tener el control directo sobre la educación, asume y enarbola la autonomía de manera discursiva, incluso de manera autoritaria, para que la escuela y sus actores contribuyan a través de iniciativas educativas propias a mejorar la calidad y el rendimiento de la educación, lo que debiera reflejarse en el SIMCE.

Pero en nuestro viaje a través de los 90 se no hizo evidente que el Estado, al no contar, de manera directa, con uno de los instrumentos que le dio sentido a lo largo de su historia, es decir, con la educación pública, ni con la influencia sobre ésta, se vio limitado a fagocitar el discurso de la calidad y la equidad de la educación. El Estado, por lo tanto, al tener la obligación de garantizar y prever el acceso a la educación, pero paradójicamente sin contar de manera propia con los establecimientos, ni con las escuelas que se requiere para esto, se vio limitado a enmarcarse dentro de una política financiera “ciega” que no distingue entre “tipos” de educación y los intereses que se esconden detrás de ésta hoy en día. Su labor se ha visto, por lo tanto, restringida sólo a

garantizar que las reglas del juego en las materia educativas y administrativas se cumplan y, a lo más, a hacer sugerencia y recomendaciones en materias pedagógicas.

En relación a esta última función, su labor se ha reducido específicamente a garantizar y a velar por el rendimiento del SE, pero esta vez, al no tener una influencia directa sobre la educación subvencionada, sea ésta privada o municipalizada, y sobre sus actores, porque un Estado sin escuela, es un Estado sin maestros, ha derivado la responsabilidad del quehacer educativo, y sus resultados, a las familias, pero por sobre todo, a los profesores.

Lo interesante, además, fue constatar que no se trata sólo de un traspaso de responsabilidades desde la esfera pública de la sociedad –el Estado- a la esfera privada de la sociedad, es decir, a las familias, a la escuela privadas o “municipalizadas”, sino también de imponer nuevos deberes y obligaciones que, por una parte, se limiten a los objetivos estatales de alcanzar una educación de “calidad” y, por otra, puedan medirse cuantitativamente por los sistemas de medición de rendimiento escolar.

Por lo tanto, podemos decir que el SIMCE, no sólo mide el rendimiento alcanzados en materia educativa, sino también tiene la función de garantizar que los resultados correspondan con los objetivos mínimos establecidos en el currículo y a las expectativas puesta en la Reforma de los 90, permitiéndole al mercado y a la opinión pública bien “informada” a tomar las medidas correctivas correspondientes en caso que esto no se cumpla (pérdida de recursos para la escuela, despido de profesores etc.).

El SIMCE ha asumido, por lo tanto, la función complementaria de informar a los usuarios y a la opinión pública sobre el rendimiento de la escuela, y, con ello, de presionar sobre la oferta educativa. En conclusión, el traspaso de las responsabilidades educativas a la escuela, especialmente a los profesores ha significado una fuerte carga para su trabajo docente.

Al indagar más profundamente en la Reforma de los 90, se nos hacía cada vez más evidente que los nuevos programas y proyectos educativos que la han sostenido, si se mantienen enmarcados bajo los principios de mercado, en especial el que se refiere a la competencia, entran en contradicción con el proceso de descentralización, es decir, con la expectativa, por una parte, de alcanzar una educación de calidad y, por otra, de democratizar el SE.

A nuestro entender, esta es una de las contradicciones principales sobre la que se ha sostenido la Reforma de los 90 y la que distorsiona y limita cualquier avance en uno de sus objetivos centrales: lograr y garantizar un grado de autonomía real y sustentable en el tiempo, que les permita a los actores e instituciones comprometidos con el quehacer educativo participar creativamente,

con entusiasmo y sin limitaciones, en la tarea de alcanzar una educación de calidad al servicio de una sociedad más justa y democrática.

Por lo tanto, al llegar al cambio de siglo, a la década del 2000, después de haber recorrido más de 10 años de políticas educativa, se ponía en evidencia que la reforma, comenzaba a encontrar sus límites. Por lo menos, así lo insinuaban los resultados del SIMCE el 2002, los que si bien no manifestaban un retroceso, no reflejaban el esfuerzo del Estado en materia educativa. A partir de esto se ha agudizado la discusión pública sobre los éxitos y fracasos y, junto a ello, sobre el futuro de la Reforma de los 90.

A nuestro entender, para que esta discusión sea fructífera, no se deben confundir las causas con los efectos. La reforma no ha sido desbordada, como han venido sosteniendo los sectores más conservadores de la sociedad, por una mala gestión educativa del MINEDUC. De manera contraria, pensamos que la educación chilena se encuentra hoy día en crisis, precisamente, por no contarse con una educación que reivindique lo público, que arranque a los usuarios de la esfera de los intereses privados, de la familia, de la iglesia, que lo convierta en un ciudadano al servicio de la sociedad.

A continuación deseamos abordar algunos puntos que, por cierto no hemos tratado a lo largo de este trabajo, pero que, según nuestra opinión, apuntan a algunas de las causas de la crisis de la educación en Chile.

Primero, la sociedad chilena no considera al profesor como un intelectual. Al profesor se lo ve como alguien que debe priorizar por entregar una preparación técnica que le permita realizar actividades novedosas y "entretenidas" en la sala de clases, no como alguien que debe generar pensamientos y reflexiones respecto a su quehacer. Por lo tanto, el profesor ya no es un maestro que sabe lo que enseña, sino más bien un "guía" que debe manejar muchas técnicas y muchas actividades lúdicas que "motiven" al escolar a construir sus propios aprendizajes. Esto es concordante con el neo-conductivismo imperante en la actual Reforma, se ha pasado del "estimulo" a la motivación, al predominio de la psicología sobre la pedagogía.

Segundo, la metodología y el contenido han pasado a constituir un todo. Para distintos contenidos hay distintas epistemologías, las cuales no son visualizadas por el profesor como tales y, por lo tanto, son tratadas bajo una misma racionalidad técnica homogeneizante y dominante, la cual legitima una lógica de pensamiento como válida y excluye y margina otras, como ha sido el caso de la racionalidad narrativa y los saberes cotidianos.

Tercero, mucho se habla de “aprendizaje significativo”, a partir de lo que el alumno trae, para que desde allí se construyan nuevos conocimientos. Esto es un problema para el profesor, ya que cada área tiene su especificidad que en muchos casos se contraponen, como es el caso de la matemática con la historia. La matemática legitimada como lógica válida y neutra con resultados inequívocos; la historia como un área de “cultura general”, no como la formación de un pensamiento reflexivo, donde el resultado es la abstracción o la pluralidad de miradas respecto a la realidad, miradas que se renuevan desde el presente que cambia.

Cuarto, en lo que se refiere al método y a la didáctica que se emplea en la escuela para que los alumnos desarrollen sus capacidades cognitivas e intelectuales. El método se basa en una serie de actividades fragmentadas que buscan que el alumno “haga” cosas, que esté siempre ocupado, ordenado sentado etc. Mientras, la didáctica apunta a que el alumno aprenda la mayor cantidad de cosas en el menor tiempo posible, por lo tanto los profesores deben racionalizar al máximo el tiempo, recurso escaso en un sistema que le asigna, a éste, un valor de cambio.

Visto así, el aprendizaje pasa a ser un adiestramiento, desarrollar destrezas y habilidades en el menor tiempo posible. Conforme a esto último por ejemplo, la reforma modificó los planes y programas de 1° a 4° básico, de tal manera que los profesores tienen que seguir las sugerencias didácticas tal cual vienen señaladas en los manuales emitidos por el MINEDUC, que paso a paso le dicen al profesor el camino a seguir. Fue volver a los años 60, a la tecnología educativa, donde el protagonismo de los profesores fue arrasado, convirtiéndose en mera correa transmisora de lo que los “expertos” señalaban.

La situación de los maestros se ve agravada en un país donde el acceso a la lectura, a los libros especializados es oneroso. El alto valor del impuesto al libro (19%), herencia de la dictadura, hace inaccesibles su compra para las mayorías. Considerando que es a través la lectura que se produce el desarrollo intelectual. En este sentido, la tecnología de punta como Internet, no ha podido reemplazar al libro.

Además, el acceso a la carrera pedagógica, al estar regulado por el mercado, ha permitido que se multipliquen las universidades privadas que imparten dicha especialidad. Una de las consecuencias más directas ha sido el hecho de que hoy existen universidades que ofrecen, en corto tiempo un título, ya sea a través de la convencional preparación de pregrado, o a través de programas para trabajadores. Incluso, hay universidades que imparten títulos en tres años, bajo modalidad vespertina y bajo otras ventajas que favorecen una formación de baja “calidad”.

En lo que se refiere a los jóvenes hay una gran resistencia al saber, conocer, profundizar, todo tiene que ser rápido, fácil y digerible. El conocimiento tiene otro ritmo. Para que la información se armonice y se pueda decir que uno sabe, se requiere tiempo, experiencia, dedicación y esto no coincide con lo que estamos viviendo, donde todo está medido por la eficacia y la eficiencia.

Como Paulo Freire decía, en el sistema educativo tanto profesores como estudiantes son oprimidos, para que éste mejore tanto los profesores como los estudiantes se tienen que liberar. Y de esto, precisamente, está muy distante la Reforma de los 90 y la realidad del sistema educativo actual chileno.

Bibliografía

- Arocena, José (1991): “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en: Nohlen Dieter (ed.) (1991), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, pp.17-22.
- Atria Benaprés, Raúl (1995): *Concertación y Reforma del Estado. El caso chileno*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria C.P.U., Documento de Trabajo N° 4.
- Avalos, Beatrice (1999): “Mejoramiento de la formación inicial docente”, en: Juan García-Huidobro (ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 195-214.
- Beyer B., Harald (2000): “Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile”, en: Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara (eds.) (2000), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: CEP Chile, pp. 645-709.
- Böhret, Carl (1993): *Funktionaler Staat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Boisier, Sergio (1991): “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en: Nohlen Dieter (ed.) (1991), *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, pp. 31-33.
- Bourdieu, Pierre (1996): *Vom Gebrauch der Wissenschaft*. Konstanz: UVK Universitätsverlag.
- ———. (1998): *Praktische Vernunft : Zur Theorie des Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, L.J.D. (1996): *Reflexive Anthropologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bravo Lira, Bernardino (1996): *El Estado de derecho en la Historia de Chile. Por la razón o la fuerza*. Santiago Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cadermartori, José (1998): *Chile el modelo neoliberal*. Santiago de Chile: CESOC Ediciones, Santiago de Chile.

- Casassus, Juan (1992): “La transformación del Estado y la descentralización educacional”, en: PIIE (ed.) (1992), *La descentralización educativa y sus desafíos*. Lima: Editorial Tarea, pp.13-24.
- Corvalán, Javier y Fernández, Gabriela (1998): *Apuntes para el Análisis de la Participación en Intervenciones Educativas y Sociales*. N° 11. Santiago de Chile.
- Cox, Cristian (1997): *La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación*. N° 8, en (2003): www.preal.cl.
- Cox, Cristian (1999): “La reforma del Currículum”, en: Juan García-Huidobro (ed.) (1999), *La Reforma Educativa Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 233-265.
- Durston, John (1997): “La participación comunitaria en la gestión de la escuela rural”, en: Ernesto Cohen (ed.) (1997), *Educación, Eficiencia y Equidad*. Santiago de Chile; CEPAL/OEA/SUR, pp. 119-147.
- Egaña B., María (2000): *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Emtmann, Annette (1998): *Zivilgesellschaft zwischen Revolution und Demokratie: Die “samtene Revolution” im Licht von Antonio Gramscis Kategorien der “società civile”*. Berlin und Hamburg: Argument Verlag.
- Espínola H., Viola M. (1997): *Descentralización del Sistema Educativo en Chile: Impacto en la gestión de las escuelas*. Informe N° 10. Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, en: www.bancomundial.com.
- ———. (1995): *El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile*. Santiago de Chile: CIDE.
- ———. (1994): *La descentralización de la educación en Chile: Continuidad y cambio de un proceso de modernización*. Santiago de Chile: CIDE.
- ———. (1991): *Descentralización del Sistema Escolar en Chile*. Santiago de Chile: CIDE.
- Esser, Josef (1975): *Einführung in die materialistische Staatsanalyse*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Friedman, M. (1955): “The role of government in education”, en: *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, New York: Rutgers Univ. Press.
- García-Huidobro, Juan y Cox, Cristian (1999): “La reforma educacional chilena 1990-1998, visión de conjunto”, en: Juan García-Huidobro (ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 7-46.
- Garretón, Manuel A. (2001): “Cultura y desarrollo en Chile. Pasado y presente”, en: Manuel Antonio Garretón (ed.) (2001), *Cultura y desarrollo en Chile. Dimensiones y perspectivas en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, pp. 15-34.
- ———. (1995): *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
- González M. Raúl (1994): *Espacio Local, sociedad y desarrollo*. Santiago de Chile: PET/ ediciones Academia.
- González, Pablo (1999): “Financiamiento, incentivos y reforma educacional”, en: Juan García-Huidobro (ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 305-332.
- Hinkelammert, Franz (2001): *El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Hirsch, Joachim (1998): *Vom Sicherheitsstaat zum Wettbewerbsstaat*. ID Verlag Berlin.
- Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hopenhayn, Martín (1997): “El desafío educativo: en búsqueda de la equidad perdida”, en: Ernesto Cohen (ed.) (1997), *Educación, Eficiencia y Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL/ OEA/ SUR, pp. 37-60.
- Ibáñez, Sergio; Maureira, Fernando y Álvarez, Carlos (1995): *El Discurso de los Educadores Populares en el Chile de los Noventa: Su relación con el Estado y las demandas de los Sectores Populares*. Santiago de Chile: CIDE ediciones.

- Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (2000): “Un cuarto de Siglo de Reformas Fiscales”, en: Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M. (eds.) (2000), *La Transformación Económica de Chile*, Santiago de Chile: CEP Chile, pp. 71-109.
- Larrañaga J., Osvaldo (1995): *Descentralización de la Educación Chilena: Una Evaluación Económica*. Santiago de Chile: ILADES.
- Magendzo, Abraham (1992): “Descentralización del Currículo Escolar: Una Condición necesaria para el Proceso de Democratización de la Educación”, en: PIIE (ed.) (1992), *La Descentralización educativa y sus desafíos*. Lima: Editorial Tarea, pp. 41-47.
- Moulían, Tomas (1997): *Chile Actual: Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Núñez, Iván (1992): “Políticas de descentralización educacional del gobierno democrático en Chile”, en: PIIE (ed.) (1992), *La descentralización educativa y sus desafíos*. Lima: Editorial Tarea. pp. 25-39.
- Núñez, Iván (1999): Políticas hacia el magisterio, en: Juan García-Huidobro (ed.) (1999), *La Reforma Educativa Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 177-194.
- ———. (1987), *Gremios del Magisterio. Setenta años de historia, 1900-1973*. Santiago de Chile: PIIE estudios.
- ———. (1989): *La descentralización y las reformas educacionales en Chile. 1940-1973*. Serie histórica N° 2. Santiago de Chile: PIIE estudios.
- Offe, Claus (1987): “Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand“, en: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. tomo 1. Ellwein, J. y Hesse, J. (eds.). Baden-Baden, pp. 301-352.
- PIIE (1984): *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Volumen 1. Santiago de Chile: PIIE estudios.
- Rödel, Ulrich (1989): *Die demokratische Frage*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Salazar, Gabriel (1998): “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable”, en: *edición no comercial de Recopilación de textos de apoyo a la Docencia*. Vol. III. Santiago de Chile: Facultad de Filosofía y Humanidades de la U. de Chile, pp. 43-70.

- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999): *Historia contemporánea de Chile I, Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Sotomayor, Carmen (1999): “Programa de Mejoramiento de la calidad de Escuelas Básicas Pobres (P-900)”, en: Juan García-Huidobro (ed.), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 69-90.
- Undurraga, Gonzalo (1999): “Programa de becas al exterior para profesores en servicio”, en: Juan García-Huidobro (ed.), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 215-231.
- Vigier, Pierre (1995): “Reforma del Estado y Modernización de la gestión pública. Aproximaciones Conceptuales y Metodológicas”, en: *La Reforma del Estado. Santiago de Chile*. Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.
- Vitale, Luis (1998): *Interpretación Marxista de la Historia de Chile*. Tomo IV. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Weinstein, José (1999): “El Proyecto Montegrande un Laboratorio para el Cambio de la Educación Media”, en: Juan García-Huidobro (ed.), *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, pp. 161-176.

Revistas y Periódicos

- Bellei, Cristián (2003): “Las políticas de los gobiernos democráticos ya han demostrado efectos muy importantes en los aprendizajes de los niños, especialmente de los mas pobres”, en: *Revista de Educación* 304, www.mineduc.cl/revista.
- Eyzaguirre, Bárbara y Fontaine, Loreto (1999): “¿Qué mide realmente el SIMCE?”, en: *Estudios Públicos* 75, www.cep.cl.
- Hillebrand, Ernst (2003): “Bildung für den Geldadel”, en: *Überblick* 1, pp. 32-33.
- Lomnitz Adler, Larissa y Melnick, Ana (1994): “La clase media, las redes sociales y el modelo neoliberal: El caso de los profesores chilenos (1973-1988)”, en: *Revista del Clad: Reforma y Democracia* 2, pp. 224-244.

- Novella Nef, Jorge (2001): “El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado”, entrevista en: *Docencia* 14, Colegio de Profesores de Chile, Santiago de Chile, pp. 15-21.
- O’Donnell, Guillermo (1978): “Apuntes para una teoría del Estado”, en: *Revista Mexicana de Sociología* 4, pp. 1157-1199.
- Pavez, Jorge (2001): “La educación pública ese pariente pobre”, (entrevista por Sergio Villegas), *Punto Final* 506, pp. 6-7.
- Riesgo, Manuel (2002): “La desigualdad educativa y sus formas de financiamiento”, entrevista en: *Docencia* 16. Colegio de Profesores de Chile, Santiago de Chile, pp. 10-16.
- Rojas, Patricio (1998): “Remuneraciones de los Profesores en Chile”, en: *Estudios Públicos* 71, www.cep.cl.
- Schiefelbein, Ernesto (2000): “La Reforma atascada”, entrevista en: *Punto Final* 476, pp. 16-17.
- “Sobre la privatización de la enseñanza”, en: *Docencia* 16, Colegio de Profesores de Chile, Santiago de Chile, 2002, pp. 17-23.
- Van Haldenwang, Christian (1990): “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”, *Revista EURE*, Vol. XVI, Santiago de Chile.
- Viereck Salinas, Roberto (1998/1999): “La Reforma Educacional Chilena en perspectiva”, en: *Revista Chilena de Humanidades* 18/19.
- Villegas, Sergio (2002), “Los nuevo lideres, entrevista a los dirigentes del movimiento estudiantil”, en: *Punto Final* 527, pp. 4-6.

Documentos

- *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con equidad*, CEPAL/ UNESCO, Santiago de Chile, 1991.

Documentos Oficiales

- *Educación de Calidad para Todos*, Ministerio de Educación, 1993.
- Comité Técnico Asesor del dialogo nacional sobre modernización de la educación chilena, designado por S.E. el Presidente de la República, “*Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI*”, Editorial Universitaria, Santiago, 1995.
- *La Reforma Educativa En Marcha*, Ministerio de Educación, 1995.
- *Programa MECE, Documento de Difusión*, Ministerio de Educación, 1991.
- *Proyecto Enlaces, Estado de Avance, Programa MECE*, Ministerio de Educación, 1994.
- *Proyectos de Mejoramiento Educativo en el Desarrollo de la Educación Básica Chilena, Programa MECE*, Ministerio de Educación, 1994.
- *Programa de Modernización de la Educación Media (1995-2000)*, Ministerio de Educación, 1995.
- *La Reforma En Marcha, Buena educación para todos*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 1998.
- *Análisis de Remuneraciones del Sector Docente*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 1990.

Anexo

I. Sistema de Educación(SE) en Chile: Estructura, tamaño, niveles de administración

Chile tiene un sistema escolar organizado en un nivel básico – educación básica- de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un nivel medio – educación media-, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su currículum – educación científico humanista-, que prepara para la continuación de estudios en el nivel universitario y otra de tipo vocacional – educación técnico profesional-, que prepara para la inserción en el mundo laboral. El sistema de educación preescolar atiende a los niños de 0 a 5 años a través de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etáreo de 4 a 5 años.

La matrícula total del sistema escolar –niveles básico y medio- alcanzó a 2.89 millones de estudiantes en 1996: 2.18 millones en básica, con un 95% de cobertura en el grupo de 6 a 13 años, y 709.207 estudiantes en media, con 80% de cobertura en el grupo 14 a 17 años. El sistema es atendido por 129.000 profesores, en aproximadamente 10.000 establecimientos de educación primaria y 1.600 de secundaria.

En términos de dependencia administrativa, las distintas categorías creadas por la reforma de 1981 tiene los tamaños siguientes en términos de matrícula de 1996:

Educación Municipal:	57,1%
Educación privada subvencionada:	32,7%
Educación privada pagada:	8,3%
Corporaciones ¹⁵⁷ :	1,8%

Fuente: García-Huidobro y Cox (1999).

¹⁵⁷ Administración de liceos Técnico-Profesionales de responsabilidad de gremios empresariales o corporaciones ad-hoc, con financiamiento público vía convenio – y no subvención como el resto del sistema.

II. Resultados de la prueba SIMCE 1998-2002

A. SIMCE 1998: 2° Medio

Cuadro 12: Resultados Generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1994

	MATEMÁTICA		CASTELLANO	
	PROM	VAR	VAR	PROM
TOTALES NACIONALES	250	+8	250	+1

PROM : Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país

VAR : Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1994

NOTA: La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al resultado promedio obtenido este año, en cada asignatura.

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 13: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1994.

TIPO DE DEPENDENCIA	MATEMÁTICA		CASTELLANO	
	PROM	VAR	PROM	VAR
MUNICIPALES	237	+9	236	+1
PARTICULARES SUBENCIONADOS	252	+11	254	+3
PARTICULARES PAGADOS	299	+6	297	+6
TOTALES NACIONALES	250	+8	250	+1

Fuente: www.mineduc.cl.

B. SIMCE 1999: 4° Básico: Resultados Nacionales**Cuadro 14: Resultados Generales: Puntajes promedio de los años 1999 y 1996**

	LENGUAJE		MATEMÁTICA		COMPRESIÓN	
	1999	1996	1999	1996	1999	1996
TOTALES NACIONALES	250	251	250	248	250	-

Nota: (i) La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al promedio obtenido este año, en cada sector de aprendizaje.

(ii) Comprensión del medio natural, social y cultural no posee puntajes promedio en la prueba SIMCE 1996, pues en esa oportunidad no se evaluó este sector de aprendizaje.

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 15: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio de los años 1999 y 1996

TIPO DE DEPENDENCIA	LENGUAJE		MATEMÁTICA		COMPRESIÓN DEL MEDIO	
	1999	1996	1999	1996	1999	1996
MUNICIPALES	238	241	239	239	238	-
PARTICULARES SUBVENCIONADOS	258	257	256	253	257	-
PARTICULARES PAGADOS	298	296	298	292	300	-
TOTALES NACIONALES	250	251	250	248	250	-

Nota: (i) La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al promedio obtenido este año, en cada sector de aprendizaje.

(ii) Comprensión del medio natural, social y cultural no posee puntajes promedio en la prueba SIMCE 1996, pues en esa oportunidad no se evaluó este sector de aprendizaje.

Fuente: www.mineduc.cl.

C. SIMCE 2000: 8° Básico: Resultados Nacionales

Cuadro 16: Resultados generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1997

	MATEMÁTICA		CASTELLANO		HISTORIA Y GEOGRAFÍA		CIENCIAS NATURALES	
	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR
Totales Nacionales	250	● 0	250	● -3	250	▲ +6	250	▲ +10

PROM : Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país

VAR : Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1997

▲ : Indica un aumento significativo de puntaje.

▼ : Indica una disminución significativa de puntaje

● : Indica que no hubo una variación significativa

NOTA: La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al resultado promedio obtenido este año, en cada sector de aprendizaje.

ANÁLISIS : Los resultados revelan mejoramientos significativos en Historia y Geografía (+ 6 puntos) y en Ciencias Naturales (+ 10 puntos). Al estar referidos a promedios nacionales, que suelen ser muy estables, ambos casos reflejan avances de consideración. Las variaciones observadas en Matemática (0 puntos) y en Castellano (- 3 puntos) no alcanzan a ser consideradas relevantes, conforme a la metodología de comparación utilizada

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 17: Resultados según grupo socioeconómico: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1997

GRUPO SOCIOECONÓMICO	MATEMÁTICA		CASTELLANO		HISTORIA Y GEOGRAFÍA		CIENCIAS NATURALES	
	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR
A (BAJO)	230	● -1	228	● -2	228	● +3	233	● +2
B (MEDIO BAJO)	232	● -1	233	● -3	233	● +4	234	▲ +9
C (MEDIO)	248	● +2	249	● -2	249	▲ +9	248	▲ +14
D (MEDIO ALTO)	277	● +2	276	● -3	275	▲ +7	273	▲ +12
E (ALTO)	302	● +2	297	● -4	296	▲ +10	297	▲ +12
TOTAL NACIONAL	250	● 0	250	● -3	250	▲ +6	250	▲ +10

PROM : Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país.

VAR : Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1997.

▲ : Indica un aumento significativo de puntaje.

▼ : Indica una disminución significativa de puntaje.

● : Indica que no hubo una variación significativa.

NOTA: La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al resultado promedio obtenido este año, en cada sector de aprendizaje.

ANÁLISIS: El análisis de los resultados por grupo socioeconómico revela que éstos mejoran a medida que aumenta el nivel socioeconómico. Además, se observa que las diferencias de puntaje entre niveles socioeconómicos son muy similares para las distintas asignaturas evaluadas (Matemática, Castellano, Historia y Geografía y Ciencias Naturales).

Cabe destacar que en los grupos de alumnos que obtuvieron más altos puntajes, hay alumnos de todos los niveles socioeconómicos, incluido el más bajo. Lo anterior es reflejo del talento y el esfuerzo de los alumnos de esas escuelas, como también de la importancia de las prácticas pedagógicas, que permiten que los logros de aprendizaje no queden determinados exclusivamente por las condiciones socioeconómicas.

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 18: Resultados según tipo de dependencia

TIPO DE DEPENDENCIA	MATEMÁTICA		CASTELLANO		HISTORIA Y GEOGRAFÍA		CIENCIAS NATURALES	
	PROM	VAR	PROM	VAR	PROM	VAR	VAR	PROM
MUNICIPALES	239	-1	239	-3	239	+5	-1	239
PARTICULARES SUBVENCIONADOS	256	+2	257	-2	256	+8	+2	257
PARTICULARES PAGADOS	299	+2	295	-4	299	+10	+2	295
PROMEDIO NACIONAL	250	0	250	-3	250	+6	250	+10

PROM: Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país.

VAR: Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1997.

Nota: La escala de puntajes utilizada asignó el valor de 250 puntos al resultado promedio obtenido este año, en cada sector de aprendizaje.

Fuente: www.mineduc.cl.

D. SIMCE 2001: 2° Medio: Resultados nacionales**Cuadro 19: Resultados generales: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998**

	LENGUA CASTELLANA		MATEMÁTICA	
	PROM	VAR	PROM	VAR
TOTALES NACIONALES	252	+2	248	-2

PROM: Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país.

VAR: Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1998.

Nota: La escala de puntajes utilizada tiene como base el valor de 250 puntos asignado al resultado promedio de 1998.

Análisis: Al comparar los promedios nacionales con aquellos obtenidos en la prueba anterior realizada a 2° Medio, en 1998, no se observan mayores cambios. Tanto en el caso de Lengua Castellana (+2 puntos) como en el de Matemática (-2 puntos), las diferencias registradas no alcanzan a tener el valor mínimo como para poder considerar que reflejan variaciones relevantes en los logros de aprendizaje.

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 20: Resultados según grupo socioeconómico: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998

GRUPO SOCIOECONÓMICO	LENGUA CASTELLANA				MATEMÁTICA			
	PROM	VAR	MIN	MAX	PROM	VAR	MIN	MAX
A (BAJO)	228	+6	187	270	220	-6	186	295
B (MEDIO BAJO)	241	+2	192	307	233	-5	188	321
C (MEDIO)	273	-1	182	334	269	-1	200	358
D (MEDIO ALTO)	292	-2	198	350	299	+4	200	369
E (ALTO)	303	0	184	346	320	+11	182	376
TOTALES NACIONALES	252	+2	182	350	248	-2	182	376

PROM: Promedio de los establecimientos de un grupo socioeconómico del país.

VAR: Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1998.

MIN: Puntaje promedio mínimo obtenido por un establecimiento en cada grupo socioeconómico.

MAX: Puntaje promedio máximo obtenido por un establecimiento en cada grupo socioeconómico.

Nota: La escala de puntajes utilizada tiene como base el valor de 250 puntos, asignado al resultado promedio de 1998.

Análisis: El análisis de los puntajes promedio por grupo socioeconómico revela que los resultados son mejores mientras más alto sea el nivel socioeconómico de los alumnos del establecimiento. Sólo dos grupos de establecimientos registraron variaciones significativas en relación a 1998. Los establecimientos del grupo socioeconómico Bajo, que agrupa 21% de los alumnos del país, mejoraron 6 puntos en Lengua Castellana y empeoraron 6 puntos en Matemática. Por su parte, el conjunto de establecimientos del grupo socioeconómico Alto, que representa 6% del total de alumnos, mejoró 11 puntos en Matemática. Las diferencias entre los resultados obtenidos por los diferentes grupos socioeconómicos son algo más acentuadas en Matemática que en Lengua Castellana. Si se comparan, por ejemplo, los grupos socioeconómicos Alto y Bajo, sus diferencias de puntaje alcanzan valores de 100 para Matemática y de 75 para Lenguaje. Del mismo modo, al comparar los grupos socioeconómicos Medio Bajo y Medio Alto, las diferencias resultan ser de 66 en Matemática y de 51 en Lenguaje.

Fuente: www.mineduc.cl.

Cuadro 21: Resultados según tipo de dependencia: Puntajes promedio y variaciones en relación a 1998.

DEPENDENCIA	LENGUA CASTELLANA		MATEMÁTICA	
	PROM	VAR	PROM	VAR
MUNICIPALES	240	+4	233	-4
PARTICULARES SUBVENCIONADOS	255	+1	249	-3
PARTICULARES PAGADOS	298	+1	312	+13
TOTALES NACIONALES	252	+2	248	-

PROM: Promedio de los establecimientos de un grupo socioeconómico del país.

VAR: Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1998.

Nota: La escala de puntajes utilizada tiene como base el valor de 250 puntos, asignado al resultado promedio de 1998

Fuente: www.mineduc.cl.

E. SIMCE 2002: 4° básico: Resultados nacionales**Cuadro 22: Puntajes promedio y variaciones, según grupo socioeconómico**

Grupo Socioeconómico	Lenguaje y Comunicación				Educación Matemática				Comprensión del Medio			
	PROM	VAR	MIN	MAX	PROM	VAR	MIN	MAX	PROM	VAR	MIN	MAX
Bajo	226	●+2	123	316	220	▼-7	147	332	227	●0	153	349
Medio Bajo	232	●+1	138	320	229	●-3	129	335	232	●0	160	334
Medio	254	●+1	182	310	250	●-2	171	324	253	●+1	156	315
Medio Alto	280	●0	165	333	274	●-2	169	337	279	●+1	167	335
Alto	302	●0	128	337	301	●-1	169	347	300	●-3	181	342
Totales Nacionales	251	●+1	123	337	247	●-3	129	347	251	●+1	153	349

PROM : Promedio de resultados de todos los alumnos evaluados en el país

VAR : Variación del promedio nacional, en relación al resultado obtenido en 1999

MIN: Mínimo puntaje promedio obtenido por algún establecimiento.

MAX: Máximo puntaje promedio obtenido por algún establecimiento.

▲ : Indica un aumento significativo de puntaje.

▼ : Indica una disminución significativa de puntaje

● : Indica que no hubo una variación significativa

NOTA: La escala de puntajes utilizada tiene como base el valor de 250 puntos, asignada al resultado promedio obtenido en 1999.

Análisis: Al comparar los promedios nacionales con aquellos obtenidos en la prueba anterior realizada a 4° Básico, en 1999, no se observan cambios significativos. Tanto en Lenguaje y Comunicación (+1 punto), como en Educación Matemática (-3 puntos) y en Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural (+1 punto), las diferencias registradas no alcanzan a tener el valor mínimo como para considerar que reflejan variaciones relevantes en los logros de aprendizaje.

El análisis de los puntajes por grupo socioeconómico revela que los resultados promedio son mejores mientras más alto sea el nivel socioeconómico de los alumnos del establecimiento. Estas variaciones son similares para cada uno de los subsectores evaluados. Cabe señalar que los promedios de cada grupo resumen los puntajes de un gran número de establecimientos, los que pueden haber obtenido resultados muy diferentes unos de otros. Los puntajes máximos y mínimos obtenidos por cada grupo se comportan de manera muy diferente que los promedios y son una muestra de lo anterior.

El único grupo que registró una variación significativa en relación a 1999 fue el Bajo, que agrupa a 10% de los alumnos del país y disminuyó 7 puntos su resultado en Educación Matemática. Cabe mencionar que 85% de los establecimientos de este grupo son rurales.

Fuente: www.mineduc.cl.



Das FDCL ist ein gemeinnütziger Verein, der 1974 gegründet wurde. Mit seinen Aktivitäten will das FDCL den inhaltlichen Austausch von Politik und Wissenschaft, Kultur und Bildung zu lateinamerikabezogenen Themen fördern und damit einen Beitrag zur Völkerverständigung leisten. Es versteht sich als Teil der bundesdeutschen Solidaritätsbewegung und dient weit über die Grenzen Berlins hinaus als Informations- und Kommunikationszentrum für Menschen und Gruppen, die sich über Lateinamerika informieren oder sich zu bestimmten Themen engagieren wollen.

Die Arbeit des FDCL - vornehmlich die Archivarbeit - wird vom Ausschuss für Entwicklungsbezogene Bildung und Publizistik (ABP) des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) finanziell unterstützt und wird in weiten Teilen von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen getragen. Auch finanziell ist der Verein existentiell auf Beiträge von Mitgliedern und FördererInnen angewiesen. Spenden an das FDCL sind steuerlich absetzbar. Der Förderkreis des Vereins wird mindestens einmal im Jahr über die laufende Arbeit informiert. Unterstützung und Mitarbeit sind herzlich willkommen !

Spendenkonto: Postbank Berlin, Kontonummer: 17 69 66-104, Bankleitzahl: 100 100 10



Im Mehringhof, 3. Aufgang, 5.Stock
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Tel: (+49) 030-693 40 29
Fax: (+49) 030-692 65 90
Internet: www.fdcl-berlin.de
Email: fdcl-berlin@t-online.de