

TRAS LA “MARCHA DE LOS PINGÜINOS”

Una mirada al sistema educacional en Chile

Mario Villalobos

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

Si allí no estamos también nosotros –añadió– ésos nos endilgan la república. Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie. ¿Me explico?

G. T. di Lampedusa, *El Gatopardo*

En el sector educación surgieron las primeras demandas sociales a las que se vio confrontado el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet durante el mes de mayo pasado, movilización que en su momento fue denominada la “revolución de los pingüinos”. Sus consecuencias inmediatas más significativas fueron un temprano cambio en el gabinete ministerial –incluido el ministro de Educación–, y la creación del Consejo Asesor Presidencial de Educación, para estudiar y proponer cambios en el sistema educacional chileno.

La masiva manifestación de los estudiantes no es sino la culminación de una crisis en la educación chilena de larga data, que fue manejada por los sucesivos gobiernos de la Concertación negociando y accediendo a demandas estudiantiles circunscritas a aspectos específicos o concretos: crédito o becas para estudios universitarios, tarifas y pases de transporte, entre otros. En efecto, las reformas del Estado en la década de los años ochenta afectaron decididamente el sector educativo, cuya estructura pública fiscal –de fuerte presencia y tradición– fue traspasada a las municipalidades. Éstas, sin embargo, por diversas razones han fracasado globalmente en ir mejorando la calidad de la educación y en mantener los niveles de matrícula que alcanzó el sistema del Estado Docente¹. Entre las razones de dicho fracaso se pueden mencionar la gran diversidad en las capacidades de gestión de las administraciones comunales, el desconocimiento de la gestión administrativa y pedagógica de establecimientos educacionales, un inapropiado sistema de financiamiento, insuficiente apoyo y asesoría del Ministerio de Educación, propensión a acceder a diferentes tipos de presiones locales, entre otros.

Las reformas estructurales del Estado, que implicaron la municipalización de la educación pública, estuvieron fuertemente

influenciadas por ideas del ámbito económico², que llevaron a una “colonización –frontal o insidiosa– de la gestión educativa por los paradigmas económicos”³, que constituye uno de los sesgos más relevantes del proceso de cambios educativos del país.

El contexto de desregulación que generaron y permitieron esas reformas –financiamiento por subvención por alumno que asiste, eliminación de la carrera docente, fragmentación del sistema público, etc.– fue un importante incentivo para una amplia entrada al *mercado educativo* del sector privado⁴, al cual el Estado ha dado el mismo trato económico que a los colegios municipalizados. Entre los objetivos planteados para este proceso fragmentador-privatizador estuvo mejorar un conjunto de indicadores educacionales que se vinculan con retención escolar y niveles de escolaridad de la población, los cuales se elevaron en buena medida a fines del gobierno autoritario. No obstante, en lo que dice relación con la calidad de la educación, no hubo progresos significativos.

El tema de la calidad de la educación ha sido recurrente en los medios de comunicación. Más aún, ha suscitado reiterados debates en los momentos en que se han dado a conocer los resultados de

² Referidas a limitar el gasto público y priorizarlo, como una manera eficaz para reducir los déficit fiscales. Véase Enrique V. Iglesias, *Reflexiones sobre el desarrollo económico. Hacia un nuevo consenso latinoamericano* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1992). En términos generales, la reforma del Estado de los años ochenta tuvo una orientación altamente económica, concretada en la contracción de la estructura estatal y la reducción del empleo público, ambas con el añadido de producir un ajuste fiscal.

³ Viola Espinola y Claudio de Moura, eds., *Economía política de la reforma educacional en Chile* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999).

⁴ A este proceso también se le conoce como *privatización* de la educación, ya que dio curso a un explosivo crecimiento de colegios particulares financiados por el Estado. Este subsistema particular subvencionado no se plantea como complementario al subsistema público municipal, sino que entra en abierta competencia con él.

¹ Véase tabla “Evolución de la matrícula básica y media por dependencia, 1981-2004”, en Anexo al final del artículo.

las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales⁵ de los estudiantes de establecimientos subvencionados, especialmente municipales, debido a sus deficientes resultados. Las críticas al sistema educacional, surgidas de manera cíclica y reactiva, no han conducido, sin embargo, a propuestas de cambios sustantivos en él.

Es en este contexto que emergió el movimiento de estudiantes de enseñanza media. En sus planteamientos es posible distinguir una “agenda corta”, relativa a demandas específicas de gratuidad del pase escolar y de la inscripción en la Prueba de Selección Universitaria y mejoramiento de la alimentación escolar que ofrecen los establecimientos educativos. Pero hay también una “agenda larga”, que se sustenta en una fuerte crítica y cuestionamiento de las bases mismas del sistema educacional subvencionado (municipal y particular). En esta línea, postulan la necesidad de cambios en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) para asegurar no sólo la libertad de educación, sino además, y muy fundamentalmente, el derecho a una educación de calidad; también demandan la revisión de la educación pública municipal y la reformulación de la jornada escolar completa (JEC).

Este movimiento estudiantil ha generado una coyuntura, en el sentido político del término, por cuanto sus cuestionamientos desataron una crisis en la política pública educacional que abre posibilidades de cambios estructurales orientados a modificar las bases del modelo chileno. A esto se agrega que las causales de la crisis han contado con el apoyo o simpatía de la ciudadanía y de la mayoría de los sectores políticos, con lo cual se dan, hipotéticamente, las condiciones para la implementación de cambios y renovación de las políticas educacionales. Claro está que por los intereses en juego, la amplitud y diversidad del Consejo Asesor ya mencionado y el trámite legislativo posterior, es perfectamente pensable que se impongan soluciones *gatopardianas*, es decir, ocurra muy poco⁶.

A raíz de la importancia que adquirió el movimiento estudiantil, a comienzos de junio pasado SUR organizó un foro de análisis y conversación sobre “los estudiantes

movilizados y la crisis de la educación”, en el que se analizaron los temas educación municipal, la LOCE y la jornada escolar completa. Este artículo da cuenta de ese foro y desarrolla los temas tratados. Por una parte, se abordarán, algunos elementos de contexto de la trayectoria de la educación en el último cuarto de siglo; y por otra, los temas más relevantes ya señalados que dieron origen a la movilización estudiantil, concluyendo con algunas propuestas. Todo ello con el objeto de contribuir a la difusión del problema educativo y aportar al actual debate que, lejos de ser un tema de expertos, debiera involucrar a todos los chilenos y chilenas, por cuanto las características y calidad de la educación tienen una incidencia sustantiva en el tipo de sociedad que queremos construir.

Antecedentes generales y contexto

Desde que se inició la municipalización de la educación pública en 1981⁷, ella no ha dejado de ir perdiendo importancia y relevancia en el total de la población escolarizada del país. Hasta ese año, 78 por ciento de los estudiantes asistía a un establecimiento fiscal, y en 2004 un poco más de 49 por ciento –menos de la mitad de la población escolar– estaba matriculado en un colegio municipal, como lo muestra el siguiente cuadro.

Expresado en términos absolutos, la población escolarizada del país pasó de 2.841.726 alumnos en 1981 a 3.638.417 en 2004; es decir, aumentó en 796.661 estudiantes (28,04 por ciento). Ahora bien, desde hace más de diez años que la población atendida por la educación pública municipal está estancada en torno a 1 millón 800 mil alumnos. El crecimiento de la población escolar en general ha beneficiado así al sector privado subvencionado, que en ese mismo período ha crecido en más de 500 mil estudiantes.

Los más de 3 millones 600 mil estudiantes son los que constituyen el grupo objetivo del mercado educacional en el cual los privados han logrado posicionarse, captando no sólo la subvención que entrega el Estado por

cada estudiante que asiste a clases, sino que, además, muchos de ellos consiguen recursos de los apoderados vía cobro por financiamiento compartido, aporte para materiales y otros aportes que solicitan. En torno a esto, el informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre la educación chilena plantea, entre otros, que en el país⁸:

- se ha introducido la competencia de tipo *mercado* entre los colegios, subsidiando establecimientos particulares que establecen contratos de derecho “privado” con los profesores;
- se implementó incentivos para profesores basados principalmente en el promedio del rendimiento de los alumnos en la escuela;
- se ha permitido que los colegios particulares subvencionados cobren un arancel, sobre la base de la idea de que las “mejores” escuelas podrían involucrar más a los padres si ellos contribuyeran financieramente (p. 177).

De lo anterior surgen tres cuestiones. En primer lugar, como la educación opera con mecanismos de mercado, se produce una competencia entre establecimientos para captar mayor matrícula, competencia que tiende claramente a beneficiar a los particulares, porque las reglas del juego son distintas: los establecimientos públicos municipales se rigen en los aspectos contractuales con los profesores por el Estatuto Docente, lo que implica pagar salarios mayores que los colegios particulares subvencionados, que se rigen por la legislación laboral, los municipales tienen, además, menos posibilidades de allegar recursos de las familias de los estudiantes y no pueden seleccionar a los alumnos que reciben. En segundo lugar, los colegios particulares subvencionados reciben igual financiamiento que los municipales por parte del Estado; además, pueden recibir aportes de los apoderados sin que se vea reducido el primero, si no exceden determinados montos que fija la ley que estableció el financiamiento compartido (Ley N° 19.532). De esta forma,

Distribución porcentual de la matrícula por dependencia, 1981-2004⁸

| Dependencia | 1981 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fiscal / Municipal | 77,98 | 65,34 | 57,77 | 56,76 | 53,71 | 49,34 |
| Particular subvencionada | 15,14 | 28,09 | 32,39 | 32,48 | 35,8 | 41,51 |
| Particular pagada | 6,88 | 6,57 | 7,91 | 9,16 | 8,92 | 7,73 |

Fuente: Ministerio de Educación.

⁵ Las pruebas nacionales son el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce); y la Prueba de Selección Universitaria (PSU); las internacionales, Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS, Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) y Programme for International Student Assessment (PISA, Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes).

⁶ Los representantes de los estudiantes pensaron en algún momento retirarse del Consejo Asesor, por considerar insatisfactorios los avances. Sin embargo, con muestra de bastante madurez, decidieron esperar que se diera a conocer el primer informe de éste antes de tomar esa decisión.

⁷ El proceso de transferencia de la educación pública desde el Estado central hacia las municipalidades se dio entre 1981 y 1986. En ese último año se terminaron de traspasar los últimos liceos de enseñanza media.

⁸ Se excluye la matrícula de establecimientos de educación media administrados por corporaciones dependientes de asociaciones empresariales, que en veinte años no han superado los 58 mil alumnos.

⁹ OCDE, Análisis de las políticas nacionales de educación (Santiago: OCDE, 2004).

tienen mayores recursos y logran mayores ganancias: por esta vía y otros aportes mencionados precedentemente, algunos colegios particulares subvencionados pueden duplicar o más la subvención que reciben del Estado, esto es, pueden alcanzar sobre 60 mil pesos mensuales por alumno¹⁰. Además, tienen la posibilidad de seleccionar a los alumnos que recibirán, con lo que pueden lograr mejores resultados, lo que a su vez redundará en prestigio y, consecuentemente, en mayor demanda. En tercer lugar, se fijaron incentivos por rendimiento. Sin embargo, como se verá más adelante, los resultados de la prueba Simce muestran un estancamiento.

Ante esa realidad, el mencionado informe de la OCDE plantea que “la educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil” (p. 290). En cuanto a los mecanismos de incentivo, se expone que “luego de más de seis años de implementación, sería útil saber si los incentivos para los docentes en Chile están contribuyendo a una mejor docencia y mejores resultados de los alumnos” (p. 191).

Todo indica que los mecanismos de mercado aplicados a la educación contribuyen al mantenimiento de la inequidad en cuanto al acceso a una educación de calidad y, consecuentemente, también en cuanto a las posibilidades de inserción laboral y/o de prosecución de estudios de los egresados. Urge entonces reequilibrar los mecanismos de financiamiento de la educación costeadas por el Estado. Ello es especialmente importante si se considera que la educación pública municipal atiende a los sectores más pobres, que requieren de una mayor estimulación para los aprendizajes y mejores condiciones infraestructurales y de equipamiento para acompañar adecuadamente el proceso de enseñanza aprendizaje. Este reequilibrio debe tener como eje la idea de que no es equitativo y atenta al desarrollo del país fomentar las desigualdades por origen o lugar de residencia. En tal sentido, no resulta recomendable seguir financiando de igual manera a ambos subsistemas (público municipal y particular subvencionado).



Fuente: <http://www.pedagogiasocial.cl/escola01/escolares.html>, visitado 28/09/2006.

Los cambios en educación implementados hace 25 años por el gobierno militar no fueron cuestionados por los sucesivos gobiernos democráticos en cuanto a su paradigma económico y fragmentación. Pero desde 1990 se fueron introduciendo cambios a través del Estatuto Docente, orientados a mejorar las condiciones salariales y laborales de los docentes de la educación municipal, y allegar mayores recursos económicos mediante las leyes de donaciones con fines educacionales y el financiamiento compartido, que en definitiva resultaron más benéficos para los establecimientos particulares subvencionados. También desde 1990 se le otorgó importancia al tema de la *calidad de la educación* a través de un conjunto de programas que se engloban en el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Programa MECE) y el inicio, en 1996, de la Reforma Educacional.

Sin duda se observan cambios objetivos de cobertura y escolaridad de la población. En 1990 el nivel de escolaridad de los chilenos era nueve años y actualmente se aproxima a los once (10,1 años, según la encuesta Casen de 2003; y en la población joven de 15 a 34, años el promedio de escolaridad es sobre los 11 años). La cobertura de la educación básica es prácticamente universal y en educación media se ubica en torno a 93 por ciento¹¹. La deserción escolar ha bajado en el período 1990-2002 (de 2,9 a 2 por ciento en educación básica; y de 19,9 a 8,5 por ciento en educación media). Entonces, todo indica que se está en un momento histórico en que el acceso a la educación, en tanto *servicio y escolaridad* de la población, es un aspecto

en que el país se encuentra muy avanzado. Pero los logros cuantitativos no han estado a la par en lo referente a la *calidad de la educación*, que se constituyó en el tema eje de la movilización estudiantil, señal de un cambio sustantivo en las preocupaciones y demandas de los jóvenes en cuanto a su futuro, rol e inserción en la sociedad, y también de su interés en que se elaboren e implementen políticas públicas de calidad, transformadoras y sustentables.

La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE)

La Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Educación, dictada el 10 de marzo de 1990 —un día antes de que asumiera el primer gobierno democrático postdictadura— instituyó las bases y normas de la educación del país. Si bien en ella se establece que “la educación es un derecho de todas las personas” (art. 2), también se expresa que “el Estado tiene, asimismo, el deber de resguardar *especialmente* la libertad de enseñanza” (art. 3).

Estas ideas centrales de la ley, entre otras, fueron fuertemente cuestionadas por el movimiento estudiantil, sobre la base de que el eje principal de la LOCE subordina el derecho a la educación, a la libertad de enseñanza. El efecto práctico de esto es que los padres pueden elegir el colegio donde quieren que sus hijos estudien, pero a su vez el colegio puede escoger los alumnos que recibe; puede, así, discriminar a quienes acepta, o incluso llegar a cancelar la matrícula por bajo rendimiento u otras razones. Como ya se dijo, gran parte de los establecimientos particulares subvencionados opera de esa manera, en tanto que los públicos municipales reciben a todos y, además, una gran mayoría de ellos atiende a la población más pobre

¹⁰ En el subsistema particular pagado la mensualidad normalmente está por sobre los 120 mil pesos mensuales.

¹¹ Véase encuesta Casen 2003 (Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan).

y/o aislada. Se trata éste de un fenómeno bastante particular de la educación chilena.

La discusión en torno a si la educación debe basarse en el principio de libertad de enseñanza o se debe entender como un bien público, un derecho que incluya calidad y pertinencia, entre otros, no es nueva. Durante muchos años, en el siglo XIX, se discutió en el Congreso sobre el sentido mismo de la educación. Los sectores conservadores de la época entendían que la educación era para aquel que la podía pagar, pero que el Estado debía ofrecer *algo* para aquellos que no la podían comprar. Finalmente, se impuso la idea de que la educación era un bien público, que debía articularse con un proyecto de sociedad equitativa y más justa, con un Estado que debía asumir una responsabilidad en el tema. Esto condujo posteriormente a lo que se denominó el Estado Docente, en que el Estado asume la gestión integral de la educación y donde la que hoy es educación particular subvencionada puede ser calificada de colaboradora y complementaria de la labor educativa estatal¹².

La situación y legislación heredadas de la dictadura han retrotraído el acceso a la educación a un símil del modelo conservador del siglo XIX: se ofrece *algo* a los más pobres. El actual desarrollo de las ciencias, tecnologías y cultura en general; el desarrollo económico, social y la inserción del país en el contexto internacional en particular, requieren de una educación que garantice ciertos estándares de calidad. De otra manera, se seguirá en la vía de un país a varias velocidades, cuyos extremos son una modernidad deslumbrante y una pobreza agobiadora. El malestar de los estudiantes se vincula con esta situación favorecida por la LOCE. Ellos han comprendido cuáles son sus necesidades e inquietudes en el mundo de hoy, lo que los ha llevado a considerar que la actual educación no les responde en calidad, cantidad, actualidad y pertinencia de los contenidos, y que tiende a ser repetitiva ("más de lo mismo con la JEC", es su reclamo) y desactualizada. Consecuentemente, afirman, su inserción en la sociedad chilena se ve notoriamente dificultada¹³.

Se requiere un cambio sustantivo de la LOCE –idealmente, una nueva ley y no retoques cosméticos–, porque la actual ley carece de legitimidad social por la forma en que fue ideada, formulada y publicada, al igual que por su falta de sintonía con el rol e

importancia que le otorga la sociedad chilena al binomio Estado-Educación¹⁴. Una nueva ley debiera apuntar a redefinir el papel del Estado en cuanto a su función como garante de un servicio educativo de calidad, con un sistema de financiamiento y supervisión adecuados y no discriminatorios; y en cuanto a regular la subvención a particulares y mejorar el financiamiento del subsistema público municipal, entre otros.

Sin embargo, una reforma legal, por importante que sea, por sí sola no asegura un cambio sustantivo en el actual estado de cosas. Se precisa de otras transformaciones asociadas, tales como mayores recursos para mejorar las condiciones materiales en que se desarrolla el proceso educativo en cuanto a infraestructura y equipamientos; cambio en los parámetros de matrícula por curso, especialmente donde asisten los estudiantes provenientes de familias pobres; más y mejores profesionales para supervisar y mejorar el trabajo docente en el aula; perfeccionamiento docente aplicado al aula y a la gestión educativa. También es necesario mejorar la formación de pregrado de los docentes¹⁵, propiciar iniciativas tendientes a promover cambios actitudinales y compromisos de los docentes frente a sus alumnos¹⁶, entre otros.

Calidad de la educación

El otro aspecto fuertemente cuestionado por el movimiento estudiantil ha sido la calidad de la educación, que se encadena a los temas anteriormente señalados. La prueba Simce

es el principal instrumento para conocer el nivel de la calidad de la educación del país. Como todo sistema evaluativo, el Simce tiene sus detractores, pero desde los años noventa sus resultados han servido para construir indicadores confiables que permiten orientar los esfuerzos del Ministerio de Educación para mejorar los aprendizajes. Vinculado al sistema de incentivos a docentes, ha servido para orientar y focalizar intervenciones, evaluar y reorientar políticas y programas educativos y su aplicación (Informe OCDE 2004).

Como se dijo precedentemente, desde 1990 se enfatizó en la importancia de la calidad de la educación¹⁷ mediante la implementación del Programa MECE y la Reforma Educacional, que se empezó a aplicar desde 1996. En su momento, se la calificó en los siguientes términos: "Ésta es una de las iniciativas más importantes del Presidente Frei, y su vínculo con el objetivo de superación de la pobreza debe ser explicado con mucha más fuerza que hasta ahora. Sus efectos no se podrán apreciar sino en el mediano plazo, pero serán de gran importancia puesto que cambiarán de manera permanente las condiciones con que los jóvenes de escasos recursos, que estudian generalmente en establecimientos públicos o subvencionados, se enfrentarán a la vida laboral y a las alternativas de formación profesional"¹⁸. Hoy, transcurridos más de nueve años de esta declaración, que en educación puede considerarse un mediano plazo, el objetivo primordial de la Reforma de mejorar la educación aparece, como se dijo, fuertemente cuestionado en sus resultados.

Sin embargo, no se trata de decir que durante quince años se ha hecho poco. Muy por el contrario, en términos absolutos ha aumentado en casi cuatro veces el financiamiento del sector (pasando de MM\$ 591.203 en 1990 a MM\$ 2.265.087 en el 2004) y la subvención mensual promedio por alumno se ha incrementado en 200 por ciento en términos reales (\$ 11.169 en 1990 a 34.667 en el 2005)¹⁹. En aspectos pedagógicos y

¹⁴ La encuesta CEP de junio-julio del 2006 sobre la educación chilena muestra un dato sorprendente: 73 por ciento de los encuestados considera que los establecimientos públicos deberían ser administrados por el Ministerio de Educación. Más allá de lo controversial que resulta esta idea, habría que rescatar la idea de la importancia que se le asigna al Estado en tanto regulador para asegurar equidad en la calidad, acceso, no discriminación y condiciones materiales.

¹⁵ La encuesta CEP, ya mencionada, señala que frente a la pregunta sobre los problemas principales de la educación al interior de los establecimientos, 24 por ciento de los encuestados considera que los docentes poseen una baja preparación académica. Ello concuerda con iniciativas del Ministerio de Educación tendientes a mejorar dicha formación.

¹⁶ Ante la misma pregunta de la nota anterior, 12 por ciento responde que uno de los problemas principales de los colegios es que "se espera poco de los alumnos, se les exige muy poco, pocas tareas, poca lectura". A quienes nos ha correspondido trabajar y asesorar a establecimientos educacionales en todas las regiones del país, esta respuesta nos hace mucho sentido. En entrevistas a directivos y funcionarios de Departamentos Provinciales de Educación, nos han manifestado que muchos docentes que trabajan con estudiantes provenientes de hogares pobres "no creen en ellos" o que "tienen pocas expectativas o esperan poco de ellos". Concordantemente, no despliegan esfuerzos suficientes para que estos niños superen las desventajas atribuibles a su origen socioeconómico.

¹⁷ El contexto en que se da corresponde a la llamada "segunda ola" de la Reforma del Estado, que en síntesis se articula sobre la base de una concepción más amplia y compleja que incorpora aspectos institucionales, políticos, educativos y aplicación a distintos niveles de gobierno. Además, se le otorga al Estado una orientación gerencial, es decir, capacidad del gobierno para generar proyectos de largo plazo, establecer macro-prioridades y hacer que las instituciones incorporen parámetros de eficiencia, eficacia y calidad de servicio.

¹⁸ Secretaría del Comité Social de Ministros, Prioridades de política social para el segundo trienio (Santiago, mayo 1997).

¹⁹ Fuente: Ministerio de Educación, expresados en pesos de 2004 y 2005.

¹² Para tener una visión del desarrollo de la educación desde mediados del siglo XIX hasta 1973, se puede consultar, de Guillermo Briones y otros, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar* (Santiago: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE, 1984).

¹³ Baste recordar que el sector más afectado por la cesantía corresponde a los jóvenes.

programáticos se han impulsado diversos programas orientados a las escuelas (Proyectos de Mejoramiento Educativo, PME; Programa de las 900 Escuelas, P-900; Programa Enlaces; reestructuración de la educación media técnico-profesional, entre otros), como también perfeccionamiento y pasantías docentes. También se ha invertido en mejoramiento de la gestión e impulsado a los establecimientos municipales a planificar sus actividades a través de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal (Padem), y los establecimientos educacionales mediante sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Cada estudiante recibe más textos escolares (en 1990 se repartían 1 millón 920 mil textos, menos de un texto por alumno, y en 2004 se distribuyeron 10 millones 100 mil textos, es decir, casi tres textos por alumno).

Si bien los subsectores público municipal y particular subvencionados han ido logrando mejorías en los resultados de la prueba Simce, mirado en la perspectiva del tiempo, la brecha con aquellos establecimientos que logran mejores resultados se mantiene o aumenta. Entonces, cabe preguntarse cuáles son las razones que han incidido en que todos los esfuerzos realizados y recursos invertidos no hayan dado mejores y más esperanzadores resultados. Al respecto pueden darse distintas respuestas, pero en un intento integrador se puede afirmar que la falla fundamental es no haber revisado el paradigma económico que rige la educación y la fragmentación del sistema público que no tiene capacidades de respuesta y competencias homogéneas frente a los desafíos que se impulsan desde los niveles centrales.

Los siguientes cuadros muestran los resultados de la prueba Simce en el período 2000-2005, en educación básica y media.

Las cifras muestran que los establecimientos municipales, a los que asisten los estudiantes pertenecientes a los sectores más pobres del país, son los que obtienen los más bajos puntajes. Esta constante es estructural a un sistema educativo segregado, en que las brechas tienden inclusive a agrandarse, porque los resultados de los establecimientos municipales tienden a estancarse. Los resultados de los colegios particulares subvencionados evidentemente

son mejores, pero también se aprecia un grado de estancamiento, a pesar de los beneficios de que gozan.

El mejoramiento de la calidad de la educación requiere de medidas en varias direcciones y más recursos justamente hacia quienes hoy son más desfavorecidos por el sistema. Entre esas medidas, disminuir el número máximo por curso (actualmente 45); mayor inversión en infraestructura para crear cursos y poder responder a la realidad señalada en el punto anterior; dotar de más y mejores espacios educativos dedicados a tecnologías, cultura, deportes con sus correspondientes equipamientos; mejorar la supervisión por parte del Ministerio de Educación con profesionales que trabajen y orienten de manera permanente a los docentes de aulas y a los encargados de las unidades pedagógicas, fijando metas; innovación en el aula; aplicación del perfeccionamiento, entre otros. La formación de los nuevos docentes es otro aspecto importante, respecto del cual se requiere regular las exigencias básicas y necesarias que las universidades debieran cumplir en cuanto a currículum, sistema de prácticas, metodologías, etc.

La Jornada Escolar Completa (JEC)

La jornada escolar completa se empezó a instaurar en 1996 y los primeros colegios bajo este régimen empezaron a funcionar el año siguiente. Después de varias postergaciones, se espera que tenga cobertura universal hacia el año 2010. Este aspecto de la Reforma Educacional se sustenta en que “la reducida extensión de la jornada escolar coloca a la educación chilena en desventaja respecto de los países de más rápido desarrollo [y en que] el tiempo de instrucción es uno de los factores

que más consistente impacto tiene sobre la calidad de los aprendizajes”²⁰.

El objetivo de la JEC es que los estudiantes tengan más tiempo para alcanzar mayores y mejores aprendizajes, algo que exigen tanto los nuevos programas educacionales como los cambios y avances tecnológicos y científicos, respondiendo a criterios de calidad. Esta iniciativa favorece especialmente a los estudiantes de sectores más pobres al ofrecerles más tiempo dedicado al aprendizaje, por cuanto poseen más dificultades para adaptarse a la cultura escolar. Así, la JEC haría posible un “alza en la calidad de la educación, mejores condiciones para la vida escolar de los alumnos y sus familias, y la creación de las bases materiales que propicien el despliegue de la creatividad y participación de los profesores”²¹.

La ampliación de la jornada ha sido más significativa en los niveles de tercero a sexto año básico con un aumento de 232 horas cronológicas y los dos primeros años de enseñanza media con un incremento de 261 horas²². Estas horas debían distribuirse en aumento de horas curriculares, reforzamiento educativo para los estudiantes que lo requirieran, y actividades de libres disposición para talleres vinculados a la aplicación e investigación de contenidos, como también en el desarrollo de actividades de tipo cultural

²⁰ Ministerio de Educación (Mineduc), *Jornada Escolar Completa para todos* (Santiago: Mineduc, 1996).

²¹ *Ibid.*

²² Los otros niveles aumentaron como sigue: 145 horas para séptimo y octavo básico y 174 para tercero y cuarto medio. Para formarse una idea, 261 horas cronológicas significan un poco más de 300 horas pedagógicas de 45 minutos.

Resultados prueba Simce en educación media, 2001-2003

| Año - Nivel - Subsector | 2001 2º medio | | 2003 2º medio | |
|--------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | Castellano | Matemáticas | Castellano | Matemáticas |
| Dependencia | | | | |
| Particular pagado | 298 | 312 | 301 | 317 |
| Particular subvencionado | 255 | 249 | 257 | 250 |
| Municipal | 240 | 233 | 241 | 230 |
| Promedio nacional | 252 | 248 | 253 | 246 |

Fuente: Ministerio de Educación.

Resultados prueba Simce en educación básica, 2000-2005

| Año - Nivel - Subsector | 2000 8º básico | | | | 2004 8º básico | | | | 2002 4º básico | | | 2005 4º básico | | |
|--------------------------|----------------|------|------------|----------|----------------|------|------------|----------|----------------|------|------|----------------|------|------|
| | Lect. | Mat. | Hist. Geo. | Cs. Nat. | Lect. | Mat. | Hist. Geo. | Cs. Nat. | Lect. | Mat. | Com. | Lect. | Mat. | Com. |
| Dependencia | | | | | | | | | | | | | | |
| Particular pagado | 295 | 299 | 294 | 295 | 296 | 305 | 291 | 305 | 300 | 298 | 298 | 300 | 297 | 305 |
| Particular subvencionado | 257 | 256 | 257 | 256 | 259 | 260 | 259 | 264 | 259 | 254 | 259 | 263 | 255 | 266 |
| Municipal | 239 | 239 | 239 | 240 | 240 | 241 | 240 | 245 | 239 | 235 | 238 | 243 | 235 | 243 |
| Promedio nacional | 250 | 250 | 250 | 250 | 251 | 253 | 251 | 256 | 251 | 247 | 251 | 255 | 247 | 257 |

Nota: Lect. = Lectura y comprensión; Mat. = Matemáticas; Hist. Geo. = Historia y Geografía; Cs. Nat. = Ciencias Naturales; Com. = Comprensión del Medio.

Fuente: Ministerio de Educación.

y deportivo. Además, la JEC haría posible una mejor gestión de los establecimientos, porque implica la administración de una sola jornada, da a los docentes más tiempo para preparar sus clases y trabajar en equipo, mayor disponibilidad para recibir a apoderados y más oportunidades para utilizar bibliotecas y equipamientos.

Sin embargo, este importante cambio ha tenido sus grados de fracaso. El movimiento estudiantil señala que la JEC ha significado “más de lo mismo”; es decir, muchos colegios aumentan en la práctica las horas de clases formales y no innovan en la búsqueda de continuar el proceso educativo mediante otro tipo de actividades, que sean atractivas para los estudiantes, que contribuyan a consolidar sus aprendizajes y a generar hábitos e inquietudes por aprender autónomamente. Ese “más de lo mismo” también implica una sempiterna mediocridad.

El aumento de horas comporta más carga horaria para algunos docentes, pero la JEC también abrió las posibilidades para contratar monitores para talleres. En esto se dan algunos inconvenientes: i) tendencia a privilegiar docentes para cubrir las horas JEC destinada a talleres; ii) a su vez, no es fácil encontrar monitores para talleres, ya que deben reunir ciertas condiciones para el trabajo con grupos de niños y adolescentes; y iii) a los docentes no les agrada que lleguen otras personas a cumplir funciones similares a las de ellos.

A casi una década de implementación de la JEC, no se perciben progresos en la calidad y cantidad de aprendizajes. Si se utiliza los parámetros Simce y PSU, los estudiantes de colegios públicos municipales siguen ostentando los peores resultados. Consecuentemente, se hace necesaria una intervención en la JEC dirigida a: i) revisar y modificar las orientaciones que entrega el Ministerio de Educación, haciéndolas más realistas y aplicables, por ejemplo a colegios de zonas alejadas; ii) supervisar la correcta aplicación de la JEC; y iii) evaluar su efecto sobre la calidad y logro de conocimientos significativos.

Educación municipal

Como se presentó inicialmente, la proporción de estudiantes que asisten a colegios municipales no ha dejado de mermar. Esto se debe a dos factores fundamentales. El primero, objetivamente los 340 municipios del país tienen capacidades de gestión muy disímiles. Existe una vasta variedad de estilos, desde aquellos que poseen recursos para una gestión más o menos integral (administración y gestión pedagógica) hasta aquellos municipios que solo administran. De ahí la validez de lo expresado por el presidente de la Comisión Asesora Presidencial en cuanto a que la forma de gestionar la educación pública municipal

es tan diversa como número de municipios existentes.

Un segundo factor es más bien de tipo subjetivo: dice relación con cómo ha penetrado en la ciudadanía la idea de que lo público es malo o deficiente. Esto ha impulsado a los padres a matricular a sus hijos en colegios particulares subvencionados, entre los cuales hay una gran diversidad, incluyendo algunos que poseen débiles calidades pedagógicas y deficiencias físicas que los hacen inapropiados para la labor educativa²³.

Es frecuente que la educación pública municipal tenga como eje de su gestión a los docentes en desmedro de los estudiantes, apreciándose una falta de equilibrio entre estos dos actores. En efecto, como los docentes constituyen grupos de presión hacia los alcaldes, se privilegia esa relación y se negocia mejores condiciones para ellos sin que medien exigencias de resultados, desfavoreciendo las condiciones de los alumnos; es decir, no exigen estándares ni logro de metas a los docentes y establecimientos.

Las gestiones alcaldicias se rigen, en general, por la inmediatez y lo coyuntural. En tal sentido, a los Alcaldes les reporta más réditos políticos una gestión que muestra la realización de cosas tangibles que la gestión educativa, que de por sí posee horizontes temporales más amplios para impulsar cambios. No obstante ello, también hay que señalar que, en especial en los municipios con bajos presupuestos, se deben traspasar recursos financieros al sector educación desde el presupuesto municipal mismo. Sólo así pueden completar los gastos corrientes de la gestión educacional no cubiertos por las subvenciones (personal, gastos básicos y mantenciones menores), lo que los deja sin margen para invertir en otras áreas, situación que ha llevado a que muchos municipios estén endeudados con el sistema previsional (AFP e INP).

Una mirada panorámica a la gestión municipal en educación permite establecer la siguiente síntesis de los problemas a los que se ven confrontados los municipios o que por sus formas de gestión han generado. Por supuesto, no necesariamente todos los problemas reseñados a continuación están presentes en todas las municipalidades. En todo caso, los problemas pueden darse en los siguientes ámbitos:

- a) En la gestión financiera relacionada a la gestión de recursos humanos:
 - Concentración de personal con mucha antigüedad de servicio y/o personal docente por sobre las necesidades

²³ Fue elocuente la situación de una red de colegios particulares subvencionados presentados en los noticieros televisivos de la semana del 28 de agosto pasado, cuyos estados eran deplorables.

reales, que encarece los costos de gestión del sistema.

- Costos de administración elevados. Con frecuencia se constata la existencia de una planta administrativa por sobre las necesidades.
 - Aumento de las horas docentes de manera inorgánica y poco transparente, lo que se da mediante horas de colaboración, extensiones horarias, entre otros. Sobre tales aumentos horarios no hay mayor control, y muchas veces constituyen más bien mecanismos de mejoramiento de remuneraciones.
- b) En el ámbito político-técnico es posible apreciar tres situaciones que coadyuvan a las deficiencias en la gestión de los sistemas municipales de educación:
 - Tanto los alcaldes como los directivos poseen una escasa o casi nula capacidad de negociación ante los organismos del gobierno central y/o regional. En términos generales, ello se expresa en que son impelidos a aceptar la cantidad, contenidos y condiciones de proyectos y programas propugnados por dichos organismos. Existe una escasa capacidad de análisis acerca de la oportunidad, atingencia y consecuencias futuras de una determinada iniciativa.
 - Los alcaldes tienen una preocupación más bien discursiva sobre la educación; su injerencia no es un componente programático y orientador del quehacer educativo. A su vez, los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Municipal —en que debería estar presente ese componente programático y orientador del quehacer educativo— constituyen, mayoritariamente, ejercicios de planificación que escasamente se aplican y evalúan, no cumpliendo con su función política-técnica de dar dirección a la educación.
 - Los sistemas educativos municipales se evidencian muy permeables a presiones de grupos organizados. En su condición de sostenedores, los alcaldes tratan de evitar los conflictos cediendo a las presiones gremiales, que en definitiva significan mayores gastos para el sistema y limitan las capacidades de gestión. También frente a los apoderados se da la tendencia a ceder.
 - c) Problemas que se relacionan con la esfera política local:
 - *Utilización de los sistemas municipales de educación para resolver otras situaciones.* Con frecuencia se constatan mecanismos de manipulación de los sistemas de educación municipal para corresponder favores políticos y responder a situaciones sociales difíciles. Hay que tener en consideración

que, en muchas comunas, estos sistemas son los empleadores más importantes, lo que hace más evidente aún lo planteado. Pero, además, muchos municipios poseen plantas de personal estrechas o insuficientes para atender las nuevas responsabilidades que les ha entregado el gobierno central: seguridad ciudadana; programas para la juventud, mujer y adulto mayor; cultura, servicio al consumidor, turismo, etc. Como un mecanismo para enfrentar estos programas u otros, contratan personal a través de educación—que permite contrataciones mediante el código laboral—, en cuyo caso no siempre se traspasan al sistema educativo los recursos para ello, debiendo pagarse a cargo del presupuesto de educación²⁴.

Entre las situaciones que responden a lo anterior, destacan:

- contratación de personas para corresponder favores políticos;
- contratación de personas en situación socioeconómica difícil;
- incorporación de personas que no cumplen funciones en el sistema de educación, justificada (o no) por problemas de planta y para cumplir labores efectivas y necesarias, o simplemente para labores más bien de tipo político;
- realización de trabajos de mantención o infraestructura con cargo a educación a lo menos parcialmente, sin que correspondan a obras para el sistema;
- mantención de personal excedente en el sistema, lo que puede obedecer a diversas razones: cumplir con años de servicio para jubilar, evitar conflictos con las organizaciones gremiales, entre otras;
- pago de proveedores de la municipalidad, financiamiento de eventos municipales, compra de equipamiento para la municipalidad, etc.

Todo lo anterior se explica por la flexibilidad que permite la administración de la educación municipal.

Hace diez años que se estableció por ley que los sistemas municipales de educación debían formular cada año un Padem, en el que se debían consignar los objetivos por lograr el año siguiente con sus proyectos, actividades y recursos asociados para alcanzarlos, todo lo cual debía responder a un análisis situacional de la comuna, en

general, y de la educación, en particular. Con el correr de los años, esto se ha transformado en mero ejercicio burocrático de disímiles características y calidades. Si bien es una deficiencia de frecuente ocurrencia que responde a carencia de competencias técnicas en los Departamentos de Educación municipales, también influye el escaso apoyo y el déficit de los Departamentos Provinciales de Educación (dependientes del Ministerio de Educación), que no asesoran en su diseño y aprueban planes sin que cumplan los requerimientos básicos que el propio Ministerio dispone.

A veinticinco años de iniciado el traspaso a los municipios de los establecimientos fiscales, se puede aseverar que constituyó un esfuerzo descentralizador que ha producido más perjuicios que beneficios—con excepción del aumento de cobertura— a la educación chilena. Persistir en esta vía no es realista, y obedecería más bien a una visión dogmática de la descentralización, con costos sociales y financieros enormes.

A modo de conclusión

1. El movimiento estudiantil de mayo pasado se involucró, después de muchos años, en demandas orientadas a lograr cambios relevantes y estructurales en las políticas públicas del Estado. En este caso, además, en un ámbito que les afecta directamente a ellos. La molestia estudiantil tiene que ver con cómo la educación se ha ido convirtiendo en un mercado que perpetúa desigualdades e inequidad, y no entrega las herramientas capaces de contribuir a una inserción de los jóvenes en la sociedad. Esto, junto con lograr sintonía y adhesión de la ciudadanía, obligó al gobierno a tomar el tema educación de manera integral. Ello aunque, como se indicó, los intereses y visiones en juego son muchos y los resultados tal vez no sean tan transformadores como la situación amerita.
2. El eje de las necesarias transformaciones en el sistema educacional chileno ha de tomar en cuenta un desplazamiento de la visión economicista de la educación, reposicionando niveles de calidad, pertinencia y equidad funcionales a un enfoque de sociedad moderna que dé oportunidades a todos. En tal sentido, uno de los aspectos que cambiar es el sistema de financiamiento, más aún cuando el problema de cobertura está prácticamente resuelto. El actual sistema debe ser reemplazado por uno que entregue a cada establecimiento recursos estables proporcionales a sus necesidades, las que deben ser acordadas. Ello implica el fin del financiamiento por alumno que asiste.
3. Habrá que buscar los mecanismos redistributivos que permitan asegurar que todos los establecimientos subvencionados

(públicos y particulares), reciban aportes similares por alumno, compensando a los públicos por aquellos recursos que no pueden generar o que les son de difícil acceso (por ejemplo, financiamiento compartido, que las familias más pobres no pueden aportar).

4. Corresponde realizar cambios significativos en la LOCE, en el sentido de que el Estado debe garantizar que la educación es un derecho con un conjunto de atributos, especialmente en lo relativo a acceso, estándares de calidad, permanencia, condiciones físicas coadyuvantes al proceso educativo, supervisión y asesoría, entre otros. En definitiva, una nueva legislación que defina sin ambigüedades el tipo de educación que se entregará, relacionándola con los contextos nacional y regionales, el desarrollo del país, y objetivos y logros académicos.
5. Se requiere establecer normas más estrictas para operar establecimientos educacionales financiados por el Estado. Pero ello no sólo en cuanto a las características que debe reunir el sostenedor; también se debiera abarcar y transparentar aspectos tales como necesidades de infraestructura y equipamientos, características de los docentes, estructura y requisitos del equipo docente directivo y superior, aporte del Estado en bienes de capital, aporte de los apoderados, medidas tendientes a evitar la discriminación, entre otros. En definitiva, en la medida en que son financiados con aportes provenientes de todos los chilenos, los establecimientos particulares subvencionados deben cumplir con estándares de calidad, estar sujetos a controles y ofrecer una educación sin exclusiones.
6. Existe consenso en que el actual estándar de 45 alumnos por curso dificulta la labor pedagógica y los aprendizajes. Habría que avanzar hacia una norma de máximo 35 alumnos, pero en el caso de las escuelas que atienden a los sectores más pobres habría que flexibilizarla, por cuanto esos niños y niñas requieren de realizar todo su proceso educativo en la escuela, por el escaso o nulo apoyo e incentivo de sus familias. Se debe facilitar y optimizar su participación en clases y trabajos de grupo, con el consiguiente beneficio en sus logros académicos.
7. La implementación de la JEC está plenamente justificada. Ella requiere de una revisión de sus prácticas en relación con los objetivos inicialmente esperados y una eventual adecuación consistente con la experiencia de los nueve años de transcurrida su puesta en marcha. El tema es cómo hacer para un mejor aprovechamiento del mayor tiempo que pasan los estudiantes en sus

²⁴ Hay municipalidades que reconocen abiertamente que deben contratar personal para cumplir funciones municipales a través del Departamento de Educación, por falta de personal o por necesidades emergentes.

colegios sin caer en “más de lo mismo”, pero contribuyendo a elevar la calidad y equidad de la educación de manera más activa, participativa e innovadora.

8. A 25 años de la municipalización de la educación pública, hoy no cabe duda de que ha sido un proceso muy poco exitoso. Consecuente con ello, corresponde dar por finalizada esta experiencia y, entre las alternativas que se barajan, lo más recomendable sería traspasar los establecimientos municipales a los gobiernos regionales, como ocurre en

algunos países europeos con sistemas descentralizados, pudiendo visualizarse una doble dependencia: en los aspectos de gestión administrativa, dependencia de los gobiernos regionales; y en los aspectos técnicos, supervisión de las Secretarías Regionales de Educación (Seceduc). Las ventajas pueden ser múltiples; entre ellas: i) disminución de costos por efectos de administración; ii) planificación y readecuación de los emplazamientos y tipo de oferta educativa de establecimientos, de acuerdo con las características de

las regiones y cambios demográficos; iii) optimización de los recursos humanos; iv) facilidades para carrera docente, v) impulso a un sistema de supervisión efectivo (que debe necesariamente conducir a una readecuación de las instancias regionales y provinciales del Ministerio de Educación); vi) distribución de la educación pública en manos de las municipalidades puede abrir posibilidades efectivas de mejorar la calidad y lograr los objetivos de la reforma educacional.

ANEXO

Evolución de la matrícula básica y media por dependencia, 1981-2004

| Año | Dependencia administrativa | | | | | | |
|------|----------------------------|---------|--------------------|-----------|--------------------------|-------------------|---------------|
| | Total | Fiscal | Fiscal / Municipal | Municipal | Particular subvencionada | Particular pagada | Corporaciones |
| 1981 | 2.841.726 | | 2.215.973 | | 430.232 | 195.521 | |
| 1982 | 2.819.139 | 425.518 | | 1.695.038 | 553.600 | 144.983 | |
| 1983 | 2.869.435 | 369.189 | | 1.672.593 | 643.868 | 183.785 | |
| 1984 | 2.886.552 | 341.994 | | 1.626.968 | 758.842 | 158.748 | |
| 1985 | 2.963.410 | 331.110 | | 1.605.185 | 832.455 | 194.660 | |
| 1986 | 2.967.864 | 316.594 | | 1.555.059 | 913.925 | 182.286 | |
| 1987 | 2.962.755 | | | 1.797.953 | 910.968 | 196.200 | 57.634 |
| 1988 | 2.989.032 | | | 1.781.413 | 939.445 | 209.758 | 58.416 |
| 1989 | 2.976.011 | | | 1.745.598 | 954.642 | 217.737 | 58.034 |
| 1990 | 2.973.752 | | | 1.717.928 | 963.212 | 235.342 | 57.270 |
| 1991 | 2.951.862 | | | 1.699.700 | 952.973 | 242.791 | 56.398 |
| 1992 | 2.995.858 | | | 1.721.836 | 967.025 | 253.635 | 53.362 |
| 1993 | 3.020.199 | | | 1.725.908 | 977.300 | 265.198 | 51.793 |
| 1994 | 3.058.873 | | | 1.745.179 | 989.250 | 273.351 | 51.093 |
| 1995 | 3.150.629 | | | 1.788.447 | 1.023.423 | 288.583 | 50.176 |
| 1996 | 3.271.785 | | | 1.828.088 | 1.081.427 | 309.558 | 52.712 |
| 1997 | 3.306.600 | | | 1.839.570 | 1.104.623 | 311.483 | 50.924 |
| 1998 | 3.337.976 | | | 1.840.184 | 1.138.080 | 309.378 | 50.334 |
| 1999 | 3.429.927 | | | 1.866.991 | 1.202.327 | 306.591 | 54.018 |
| 2000 | 3.508.509 | | | 1.884.320 | 1.256.116 | 312.808 | 55.265 |
| 2001 | 3.559.022 | | | 1.889.645 | 1.302.010 | 312.928 | 54.439 |
| 2002 | 3.601.214 | | | 1.875.362 | 1.361.944 | 306.029 | 57.879 |
| 2003 | 3.628.711 | | | 1.843.228 | 1.441.511 | 287.572 | 56.400 |
| 2004 | 3.638.417 | | | 1.795.369 | 1.510.134 | 281.140 | 51.774 |

Fuente: Ministerio de Educación.

TEMAS
SOCIALES

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación
José M. Infante 85 Providencia • Fono: (56-2) 236 0470 • Fax: (56-9) 235 9091
SANTIAGO DE CHILE
www.sitiosur.cl www.riadel.cl