

El derecho a la educación en Chile

Jesús Redondo
(Coordinador)

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 8

El derecho a la educación en Chile

Jesús Redondo (Coordinador)

Claudio Almonacid

Jorge Inzunza

Paula Mena

Loreto de la Fuente



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIFE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Redondo, Jesús

El derecho a la educación en Chile / Jesús Redondo; coordinado por Jesús Redondo - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 8)

ISBN 978-987-22071-9-9

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. 3. Derecho a la Educación.
4. Movilización Social. I. Redondo, Jesús, coord. II. Título

CDD 379.983

Fecha de catalogación: 28/03/2007



Ford Foundation

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-22071-9-9



9 789872 207199

Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE: LA SUPERVIVENCIA BAJO EL SITIO DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS	9
Antecedentes históricos	11
El derecho a la educación en la Constitución política chilena de 1980	19
La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)	24
Los acuerdos internacionales	27
La defensa de los derechos económicos contra el derecho a la educación	29
Conclusiones	35
CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO	39
Tamaño y complejidad del sistema educativo	39
Momento de las decisiones educativas	46
Financiamiento de la educación	57
Debilidad institucional, fragilidad de la ley y de las instituciones democráticas	59
Grado de efectividad del derecho a la educación	65
Efectos del cuasi mercado sobre el derecho a la educación	67
CAPÍTULO 3. EDUCACIÓN EN CHILE: EL MERCADO COMO INSPIRACIÓN Y ASPIRACIÓN	73
Subsidio a la demanda y privatización: los beneficios individuales y agregados para los estudiantes y la nación	75
Los cinco compromisos que sirven de base al modelo chileno: voucher, evidencia empírica y contienda argumental	78
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

Para analizar y comprender los procesos sociales que constituyen el derecho a la educación en Chile es necesario referirse a los procesos políticos en los cuales se desarrolla dicho derecho, y que condicionan sus posibilidades de cumplimiento.

En este sentido, sostendremos que “el principal aspecto a considerar en este análisis es que, tras la derrota de la dictadura militar (1973-1990) se produce una de las mayores paradojas de la historia chilena: la Concertación de Partidos por la Democracia, en su objetivo de recuperar la democracia por una vía negociada, acepta el reconocimiento de la Constitución Política de 1980 y, de este modo, la transición a la democracia en Chile se debe a que el movimiento democrático, desde 1987 en adelante, se acomoda a las condiciones impuestas por el gobierno militar, haciendo que el triunfo de la oposición en el plebiscito de 1988 y en la elección presidencial de 1989 significara sólo victorias tácticas de la Concertación en el marco de una aparente derrota estratégica del gobierno militar que, en definitiva, tuvieron como principal consecuencia la consolidación de la economía de mercado (Moulián, 1991; Jocelyn-Holt, 1998). En este contexto, la Concertación de Partidos por la Democracia intenta transitar, desde 1990 hasta el presente, con cuatro sucesivos gobiernos, en los márgenes de una Constitución Política y un sistema económico heredados del régimen militar. Para ello se ha visto

obligada a moverse entre la dualidad de, por una parte, aceptar el rol protagónico del sector privado, una economía basada en las exportaciones y reconociendo al mercado como el mejor asignador de recursos y, por otra parte, generan políticas sociales que, desde un Estado debilitado en sus capacidades de fiscalización, contrarresten los efectos negativos del mercado. Este proceso fue denominado por el ex Presidente Aylwin ‘economía social de mercado’” (Almonacid, 2004).

Nos referiremos a este período como un “empate” político, para mostrar las dificultades sociales que estructuran el proceso político chileno: ante la imposibilidad (real o percibida) de los gobiernos de la Concertación de desmarcarse del itinerario trazado por Pinochet, han primado las posturas de negociación.¹ Este empate, sin duda, se evidencia en el sistema electoral, a través del cual se ha consolidado la formación de dos grandes alianzas políticas que obtienen porcentajes muy cercanos en las distintas elecciones; luego de cuatro gobiernos sucesivos de la Concertación, se aprecia el constante avance de la derecha conservadora. Este mismo sistema impide que los grupos minoritarios alcancen a obtener representación parlamentaria. En educación, el empate se advierte en la mantención de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), fue aprobada el último día del gobierno militar y que los sucesivos gobiernos de la Concertación han aceptado asumiendo que se trata de un mal menor.

Así, obligada a navegar entre Escila y Caribdis, la transición chilena se encuentra tamizada de claroscuros. Sin duda, estos procesos y sus complejidades, que describiremos a continuación, han afectado de manera particular el derecho a la educación.

1 Esta postura se expresó, por ejemplo, en el tema de los derechos humanos, en la famosa frase del primer presidente de la Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin, quien sostuvo que había que buscar “la justicia en la medida de lo posible”.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CHILE: LA SUPERVIVENCIA BAJO EL SITIO DE LAS LIBERTADES ECONÓMICAS

En el Reporte del Estado del Derecho a la Educación en el mundo –denominado *Free or Free: 2006 Global Report*–, se sitúa a Chile dentro de los países que no proveen el derecho a la educación. Este informe aduce razones políticas difíciles de soslayar para justificar esta clasificación, como es el surgimiento de la actual legislación en el mismo momento que se cometían las violaciones a los derechos humanos. Hoy, bajo el gobierno de la primera Presidenta de la nación, las manifestaciones estudiantiles de mayo y junio de 2006 han reinstalado el debate sobre los principios educativos. Este informe sostiene que en Chile se garantizaba el acceso a la educación sólo en favor de la población estudiantil entre 6 y 13 años, lo cual se amplía en el año 2003 cuando se proclama la obligatoriedad escolar hasta los 21 años –es decir se aseguran 12 años de estudio–. No obstante, estas normativas se ven restringidas cuando las cortes fallan contra los estudiantes que no pagan sus mensualidades, imponiéndose una lógica de tipo comercial. La expresión real del derecho a la educación se ha visto restringida también por las presiones y expulsiones de que han sido objeto las jóvenes embarazadas, lo que llevó a una reforma legislativa para prohibir este tipo de prácticas de discriminación, a pesar de la cual parecen continuar en el sistema particular de educación. Por otra parte, profundiza este informe, el sistema educativo chileno presenta un marcado autoritarismo y

machismo, observable en los textos escolares o en el discurso del profesorado. Los desafíos para el derecho a la educación en Chile serían, entonces, tender a una equidad de género y enfrentar las iniquidades socioeconómicas. Se podría señalar también que los castigos, persecuciones y juicios que enfrentan algunos alumnos y alumnas a fines de 2006 y comienzos de 2007, a raíz de la participación en las manifestaciones estudiantiles, son también prueba de la débil protección que tiene el derecho a la educación en nuestro país.

La fundamentación del derecho a la educación en Chile proviene de dos grandes fuentes:

- » nacional: Constitución Política de Chile (1980) y Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) (1989);
- » internacional: tratados internacionales firmados por Chile con implicaciones en la materia contenidos específicamente en la Convención sobre los Derechos del Niño (1959 y 1989) y la Declaración de los Derechos Humanos (1948).

A continuación, se hará una breve mención a la legislación nacional, a partir de la Ley General de Instrucción Primaria de 1860. Se complementará este recorrido histórico con algunos de los principales hitos de la educación chilena durante el siglo xx. Luego se revisará la legislación vigente (Constitución y LOCE) para analizar las implicaciones y articulaciones que nos permitan tener una perspectiva sistémica. En una segunda instancia, se reconstruirá el debate jurídico chileno, esencialmente a través de la discusión dada en el Tribunal Constitucional en 2004 respecto de la aplicabilidad de ciertas medidas que suponía la entrada en vigencia de la Jornada Escolar Completa. Este caso tiene relevancia, ya que ejemplifica la compleja relación entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, dándonos pistas interpretativas sobre el significado de cada uno de estos conceptos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La *Ley General de Instrucción Primaria* –firmada por el Presidente Manuel Montt y el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública Rafael Sotomayor– se promulgó el 24 de noviembre de 1860. Allí el Estado asumió por primera vez un rol en la dirección principal de la educación primaria, garantizando la gratuidad de la enseñanza primaria para *uno y otro sexo*, a cargo del gasto fiscal estatal y municipal. La Escuelas se clasificaron en:

- » Elementales: donde se enseña a leer y escribir en el idioma patrio, la aritmética práctica y el sistema de pesos y medidas, enmarcados en una doctrina y moral cristianas.
- » Superiores: en las cuales se ensancha la instrucción religiosa, además de profundizar en la gramática castellana, aritmética, dibujo lineal, geografía, el compendio de la Historia de Chile, la Constitución política del Estado. No obstante para las mujeres se reemplaza el dibujo lineal y la enseñanza de la Constitución política por economía doméstica, bordado, costura y demás labores de aguja.

Se determina además que se establecerá una escuela de niños y otra de niñas por cada dos mil habitantes. De la misma forma, todos los conventos, conventillos y monasterios de monjas mantendrán escuelas gratuitas, si el estado de sus rentas lo permite a juicio del Presidente de la República, quien además determinará el carácter elemental o superior de la escuela. Las escuelas privadas serán objeto de una inspección estatal sólo en cuanto a la moralidad y orden. El resto de las escuelas contarán con una inspección compuesta por: un inspector general y un visitador de escuelas por provincia –el cual podría dar clases en las escuelas superiores–, siendo la función esencial cautelar la buena dirección de la enseñanza y la moralidad de las escuelas y de sus maestros, informando una vez al año del estado de la instrucción primaria.

Los gastos de la instrucción primaria consideran: el salario de los preceptores y ayudantes –fijados por las municipalidades y apro-

bados por el Presidente de la República—, el costo de adquisición y mantención de locales, la compra y reparación de textos y la formación de bibliotecas departamentales.

Fue en esos años cuando la escuela y las prácticas pedagógicas separaron al alumnado en niveles, estableciendo horarios, evaluaciones, textos comunes. Este proceso de institucionalización de la escuela se vio reforzado por la creación de Escuelas Normales de formación de preceptores —financiadas por el Estado—. Los preceptores deben acreditar tener *buena vida y costumbres*, además de diplomas de aprobación de las escuelas normales o universidad. En caso de no ser así, las escuelas son cerradas y los preceptores penalizados.

Este primer paso que fue la gratuidad reveló a fines del siglo XIX y principios del siglo XX su insuficiencia dadas las altas tasas de analfabetismo y el alto número de niños y niñas fuera del sistema educativo.

	1875	1920
Matrícula	65.875	335.047
Población en edad de educarse	2.540.000	3.754.000
Escuelas	818	3148
Gasto	473.000	18.956.000

La Ley de Instrucción Primaria Obligatoria estuvo antecedida por un movimiento intelectual, científico y político de relevancia, donde destacan hitos como el Primer Congreso Nacional Pedagógico y la Obligatoriedad de la Enseñanza Primaria (1889), el proyecto de Ley el 18 de junio de 1900 presentado por Pedro Bannen,² el Congreso General de la Educación Pública (1902), el proyecto de Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, Gratuita y Laica presentado por los

2 Proyecto donde sus detractores presentaron el derecho de los padres a determinar el envío de sus hijo/as a la escuela, Blanco Viel señala: “Hoy voy a procurar manifestar que el proyecto en debate es contrario a nuestra legislación positiva, contrario a la Constitución, insuficiente y perjudicial [...] es socialista, y Señor Presidente, la doctrina que sustituye el derecho, el dominio y la autoridad del Estado, al derecho y la autoridad de la familia”. Citado en González, s/d.

diputados radicales, en nombre de la Alianza Liberal (1917), la formación del Comité Central Pro Instrucción Primaria Obligatoria (1918) y el Congreso Educacional Primario (1919).

Ante esta realidad y las nuevas necesidades económicas y culturales del país, surge la *Ley de Instrucción Primaria Obligatoria* dictada el 26 de agosto de 1920 y que supuso en su único artículo que la educación primaria es obligatoria –al menos por cuatro años–, y la provisión estatal y municipal es gratuita. Esta obligación recae sobre los padres, guardadores o personas a cargo de los menores, los cuales deben asegurar los cuatro años obligatorios antes de que el niño cumpla los trece años; el no cumplimiento de estas disposiciones puede ser penado con amonestaciones verbales, multa o prisión.

La educación primaria está a cargo del Ministerio de Instrucción Pública, delegando funciones de vigilancia y dirección inmediata en el Consejo de Educación Primaria –integrado por el Ministro de Instrucción Pública y Director General de la Educación Pública y miembros elegidos por el Senado, Cámara de Diputados y Presidente de la República–. Las funciones de este Consejo son: proponer nuevas oficinas, informar y presentar el proyecto de presupuesto en educación; resolver problemas de infraestructura educativa; aceptar asignaciones testamentarias; determinar la creación, traslación y supresión de escuelas; dictar y velar por el cumplimiento de los planes y programas de estudio; expedir los títulos de habilitación para enseñar; adquirir los libros, mobiliario y materiales de estudio; pronunciarse sobre las listas de admisión y promoción del personal; proponer a los directores, sub-directores y profesores de Escuelas Normales y de Aplicación; proponer especialistas para la realización de investigaciones sobre la educación primaria y comisionar para el estudio de asignaturas o cuestiones educacionales a profesores o empleados del servicio; determinar la fecha de pago de remuneraciones; informar sobre sanciones disciplinarias; llevar la estadística del sistema.

La Dirección de la Educación Primaria a través de los visitadores –quienes son los jefes directores tanto de los directores de establecimientos como de los profesores– cerciorará el cumplimiento de las disposiciones en los establecimientos particulares; un examen apli-

cado por una comisión nombrada por la Junta Comunal de Educación los alumno/as educados en sus hogares deberán rendir anualmente. Se pueden eximir de esta obligación sólo quienes no tengan vacantes en establecimientos cercanos –ni cuenten con transporte gratuito– y quienes tengan impedimentos de tipo físico o moral.

La Junta Comunal de Educación se encarga del censo escolar, de inscribir a los menores en edad de asistir a la escuela, de verificar que en fábricas y talleres no se infringe la ley, de constatar las condiciones de salubridad e higiene de las escuelas, de corroborar el buen comportamiento de directores y profesores así como la correcta inversión de fondos y de fomentar la educación primaria.

El currículum de las escuelas se extiende a diversas materias tales como: idioma patrio; doctrina y moral cristianas; higiene; ejercicios gimnásticos y militares y canto; dibujo lineal, geométrico de ornamentación y modelaje; trabajos manuales para hombres y de aguja para las mujeres; cálculo, sistema métrico y nociones elementales de aritmética, geografía e historia patrias y nociones de historia y geografía generales; nociones elementales de ciencias naturales y físicas –adaptadas a la región y a su aplicación–; educación cívica y nociones elementales de derecho usual y de economía política.

El sistema escolar primario se organiza en tres grados de educación general –de dos años cada uno–, más un cuarto grado de educación vocacional. Respecto de la legislación, se suman a las escuelas elementales y generales las escuelas vocacionales –agricultura, minería, comercio, industrias manuales de pertinencia con la región–, suplementarias o complementarias de enseñanza de adultos y cursos de párvulos. La legislación determina una disminución en el umbral de provisión escolar, asegurándose la existencia de una escuela para hombres y otra para mujeres por cada mil habitantes. Estas escuelas comunales están bajo supervigilancia del Consejo de Instrucción Primaria.

Los dueños de propiedades agrícolas de terrenos de más de 2000 hectáreas –en caso de que sean más pequeñas puede formarse una circunscripción escolar–, con una población escolar de más de veinte alumnos, están obligados a mantener una escuela elemental. Esta

obligación se extiende además a empresas salitreras, borateras, mineras y fábricas.

EL ESTADO DOCENTE

A partir de la Constitución de 1925, se observa en Chile el nacimiento de lo que Gabriel Salazar llama el *mutante e hipertrófico Estado liberal, empresarial, docente, desarrollista y populista*. Salazar agrega que el Estado empresarial sólo continuó la estrategia mercantil de las compañías europeas, con un populismo asistencial y una política anti-imperialista, subordinando a todos los movimientos sociales bajo la clase política civil. Fue en los gobiernos radicales (1938-1952) cuando este Estado proveedor priorizó la protección y los cuidados básicos de la población, lo que significó una mayor asignación de recursos económicos –el gasto público aumenta gradualmente del 2,1% en 1925 al 14,9% en 1955– con un fuerte asistencialismo asociado (Correa, 2001). Se crea en este período la Universidad Técnica del Estado (UTE), la cual funde la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Ingenierías Industriales, las Escuelas de Minas de Copiapó y La Serena, las Escuelas Industriales de Concepción y Valdivia, la Escuela Industrial de Temuco y el Instituto Pedagógico Técnico. También se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar (1953).

La experimentación pedagógica se inicia en las escuelas primarias en 1928, en el Liceo Experimental Manuel de Salas en 1932 y luego se cumplía a las escuelas consolidadas y a los Liceos Experimentales del Movimiento de Renovación Educacional. Se comienza a instalar la concepción del Estado docente, lo cual se traduce en la “responsabilidad preferente del Estado por la educación pública, la formación de obreros especializados y la supervisión de la enseñanza particular” (Zemelan y Jara, 2006, p.83). Aparece en este contexto “la necesidad de elaborar una ley orgánica de la educación pública, que coordinara las diferentes ramas de la enseñanza y permitiera establecer un control estatal sobre los establecimientos privados, acusados de comerciar con la educación y de utilizar métodos pedagógicos alejados de las necesidades del país” (Zemelan y Jara, 2006, p.86). No obstante Zemelman y Jara sostienen que, contra la idea del sentido

común, estos gobiernos no lograron realizar cambios profundos en la estructura ni en la orientación del sistema escolar, a excepción de la cobertura en aumento desde la década de los 30. Las causas de esta falta de profundidad de las iniciativas en educación son la falta de consenso político y la fuerte oposición de la Iglesia, no resolviendo el conflicto entre estado docente y libertad de enseñanza. Es así como el último gobierno radical de Gabriel González Videla (1946-1952), en alianza con sectores conservadores, aumenta la subvención estatal a la educación privada.

Sería, entonces, durante la presidencia del segundo radical, Juan Antonio Ríos (1941-1946), cuando se inicia una fase de medidas y reformas parciales, donde destacan:

- » la fundación del Cuerpo Cívico de Alfabetización Popular;
- » la Reforma curricular de la educación primaria;
- » el Plan experimental de San Carlos; y
- » el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria.

Tanto el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria como el de San Carlos implicaron la puesta en marcha de establecimientos experimentales caracterizados por: la estrecha relación de teoría y práctica, la vivencia de una gestión democrática, la promoción de proyectos institucionales, la interdisciplinariedad, el liderazgo docente y el contacto con la comunidad externa. Sin embargo, el Plan San Carlos debió enfrentar serias dificultades, lo cual implicó que de un total de siete elementos del plan sólo se ejecutaran dos –la Escuela Consolidada y el Departamento Médico Social–. Por su parte, el Plan de Renovación Gradual de la Educación Secundaria significó superar la filosofía decimonónica de Johan Herbart basada en el orden, la justicia y el bien, para recoger los trabajos de John Dewey que establecían la importancia de la formación social del alumno, reconociendo sus capacidades, intereses y habilidades de partida. En consecuencia, estos liceos privilegiaron seis ámbitos esenciales de desarrollo: educación para la salud; educación social; educación económica y vocacional; educación estética y recreativa; lenguaje, comunicación y expresión; y educación científica y tecnológica.

Estas experiencias chilenas llevaron, a su vez, a un pleno reconocimiento internacional de la docencia, pues algunos profesores fueron llamados a orientar reformas educacionales en otros países de América Latina y a participar en organismos internacionales como UNESCO y OEA (Soto, 2006).

En la década de los 60, la Alianza para el Progreso, encabezada por John Kennedy (1961) y la Conferencia de Punta del Este acuerdan la necesidad de las reformas estructurales en los ámbitos agrario, de promoción industrial y social y educacional, y la consolidación de las democracias representativas. En el caso específico de la educación, se designa una comisión especial en 1961,³ la cual culmina estableciendo las *Bases Generales para el Planeamiento de la Educación Chilena*, donde las ideas fundamentales fueron el reconocimiento de la creciente relación entre desarrollo económico y educación y las deficiencias que el sistema educativo tenía para resolver esta vinculación. Posteriormente nace una nueva comisión denominada *de Planeamiento de la Educación Chilena (1963)*,⁴ que realizó un análisis de todo el sistema educativo –niveles y tipos–, estableciendo la necesidad de:

- » unidad y continuidad de los servicios escolares –públicos y privados–;
- » integración de todo el territorio nacional;
- » desarrollo de la educación regular, complementaria y de adultos;
- » consideración de los antecedentes históricos;
- » incorporación de análisis cuanti y cualitativos;
- » vinculación del desarrollo social, económico y educacional (Zemelman y Jara, 2006, p.4).

3 Dicha comisión fue integrada por Leonardo Fuentealba, Henry Lewis-Rusell, Oscar Pereira, Rolando Sánchez, Gastón Toledo, Hernán y José Vera.

4 Esta comisión estaba integrada por Patricio Barros, Juan Gómez Millas, Sergio Molina, José Herrera, Humberto Enríquez, Patricio Philips, Oscar Vera Laperein.

Dentro de las disposiciones generadas a principios de los 60, se cuentan: el ciclo de 9 años de educación general, la diferenciación del sistema regular y de educación de adultos, la educación parvularia gratuita la creación de la JUNAEB y la instalación del Plan Nacional de Edificaciones Escolares. Estas iniciativas disponen de un soporte político que no tuvieron los gobiernos radicales, lo cual posibilitó finalmente la Reforma Educacional de 1965, la que, según Zemelman y Jara, es la única que alcanzó la totalidad del sistema, con *cambios inmediatos y generales e implementación cabal*. Los principios que guían esta reforma son la mayor cobertura del sistema, la diversificación del sistema escolar, la mejora de la calidad y la racionalización de la administración a través de planes de corto y largo plazo. La realización del Censo Escolar Nacional a nivel de primaria implicó la focalización en la construcción escolar, la formación de profesores y el equipamiento escolar.

En lo relativo a la formación de profesores, se impuso la formación universitaria de los docentes, rompiéndose con la tradición de los profesores formados en las Escuelas Normales, perdiéndose el esfuerzo que se hacía para capacitar docentes para los sectores de mayores pobreza. Viola Soto señala que la masificación de los años 60 generó necesidades de formar docentes en corto tiempo –los llamados profesores Marmicoc–, sin la preparación de las Escuelas Normales, el Instituto Pedagógico o las Escuelas de Educación Universitaria; tampoco se abordó la *complejidad de la atención de los requerimientos de la diversidad socioeconómica y cultural*.

Durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) genera acciones como la Asamblea Constituyente (1970) y el Primer Congreso Nacional (1971). Estas instancias concluyen, coincidentemente con el Programa Básico de la Unidad Popular, en la necesidad de transformaciones educacionales con participación democrática. Allende convoca entonces al Primer Congreso Nacional de Educación en diciembre de 1971, lo cual condujo a la realización de congresos locales y provinciales previos. De esta forma nace el Proyecto Escuela Nacional Unificada (ENU) que es afirmado durante el mensaje presidencial de 1972, donde se plantea el objetivo de generar un auténtico Sistema

Nacional de Educación –nacional, productivo, científico, social e integral– que conduzca al logro de la igualdad de oportunidades y favorezca el pleno desarrollo de las capacidades y singularidades humanas y la integración social. El Proyecto de la ENU buscaba una descentralización, con mejoras en las condiciones sociales, funcionarias y profesionales de los docentes, promoviendo la participación democrática, directa y responsable de los trabajadores de la educación y de la comunidad. La discusión de la ENU se alargó hasta 1973 bajo el lema *Por una educación nacional, democrática, pluralista y popular*. Fue entonces cuando apareció una reacción mayor de la oposición, en coordinación con la prensa escrita, sectores económicos, eclesiásticos y castrenses (Rubilar, 2004). Una vez más la promesa de cambios profundos en educación quedaba supeditada al apoyo político y económico. Esta forma de hacer Estado llegaba a su fin, para comenzar el experimento neoliberal.

Soto señala que el golpe militar de 1973 generó diversas transformaciones en el sistema educacional: privatización que traspasa gran parte del poder del Estado a la sociedad civil; aparición de la educación privada subvencionada –financiada por el fisco–; instalación de un sistema híbrido de conducción administrativa municipal y orientación técnica del Ministerio de Educación; disminución del financiamiento en educación; mantenimiento de un currículum técnico; control y reducción del currículum de profesores –dentro de una progresiva desvalorización de la formación docente–; invisibilización de los docentes, reduciéndolos a su labor en el aula. Estas transformaciones tienen su concreción normativa en los cuerpos legales de la Dictadura (Soto, 2006).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA CHILENA DE 1980

La Constitución Política de 1980 responde, como todo cuerpo legal, a su contexto político e histórico; en consecuencia, se deben mencionar las principales características del régimen militar de la época:

- » Asimilación del Estado de sitio a una situación de guerra, lo cual normalizó la existencia de tribunales militares, campos de prisioneros, exilio a opositores del régimen.
- » Control de los medios de comunicación.
- » Disolución del Congreso Nacional.
- » Prohibición de los partidos políticos.
- » Intervención de las organizaciones sociales.
- » Represión organizada por los organismos de seguridad, con atribuciones para actuar fuera del país (Rojas, 1988).

La Constitución política de 1980 surge como una necesidad para el gobierno autoritario en Chile, que hasta el momento había gobernado sólo a través de Decretos Leyes. La tarea de discusión de una nueva Carta Fundamental fue una misión política urgente para la Dictadura. La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución inició su tarea el día 24 de septiembre de 1973, integrada por siete miembros⁵ y presidida por Enrique Ortúzar Escobar –ex-ministro de Justicia y Relaciones Exteriores del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez–; culminó su trabajo el 5 de octubre de 1978 con un anteproyecto que pasó a dos revisiones. La primera de ellas estuvo a cargo de un Consejo de Estado dirigido por el ex Presidente Jorge Alessandri Rodríguez, el cual finalizó su informe en julio de 1980. A continuación, la Junta de Gobierno presidida por Augusto Pinochet Ugarte, realizó la segunda revisión. Finalmente, se aprobaron 120 artículos permanentes y 29 transitorios. La nueva Constitución se plebiscitó el 11 de septiembre –bajo Estado de sitio– y fue promulgada el 21 de octubre de ese año, entrando parcialmente en vigencia el 11 de marzo de 1981. Esta Constitución sostiene, en términos generales:

- » un régimen presidencialista,

5 Entre quienes participaron en las discusiones de esta Comisión figuran: Enrique Ortúzar, Jaime Guzmán, Jorge Ovalle, Luz Bulnes, Enrique Evans, Gustavo Lorca, Raúl Bertelsen, Juan de Dios Carmona, Alejandro Silva, Sergio Diez, Alicia Romo (Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, 1988). Consultable en www.bcn.cl

- » un rol subsidiario del Estado,
- » una fuerte protección de las garantías individuales, en cuanto al ámbito económico y derechos de propiedad,
- » un Estado unitario y dividido en trece regiones, con desconcentración de los ministerios, los cuales quedan bajo la autoridad de los intendentes –quienes representan al Presidente en la región–,
- » un estado de emergencia normalizado, con disposiciones transitorias que se prolongarían hasta la plena vigencia de la Carta Fundamental.

La Constitución consagra, entonces, el acceso libre a derechos económicos y sociales, pero sin asegurar objetivamente la sustancia del derecho (OEA, 2005).

El artículo 20 presenta el recurso constitucional o acción constitucional, con el objeto de proteger las garantías constitucionales que enuncia. La Corte de Apelaciones debe restablecer el imperio del derecho violado o cesar la amenaza a la aplicación de este. Myriam Reyes García agrega que, sin embargo, el recurso constitucional se vio limitado –defiende parcial e indirectamente, garantizando *derechos subjetivos individuales y no derechos sociales propiamente tales*–, ya que prevaleció el criterio señalado por el Informe de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de agosto de 1980, la cual planteó: “Es evidente que el Recurso de Protección no puede hacerse extensivo a derechos que, aunque reconocidos constitucionalmente, dependen para su debida satisfacción de la capacidad económica del Estado o de las potencialidades culturales de la población, como sucede con el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad social y otros” (Reyes, 1998)

De esta forma los derechos económicos y sociales protegidos son los siguientes:

- a. Art.19 N°8: derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Exige ilegalidad y arbitrariedad del acto atentatorio;
- b. Art.19 N° 9, inciso final: elección del sistema de salud;
- c. Art.19 N° 11: libertad de enseñanza;

- d. Art. 19 N°16: en lo referente a la libre contratación y elección del trabajo;
- e. Art. 19 N°19: derecho a fundar sindicatos;
- f. Art. 19 N°24: derecho de propiedad;
- g. Art. 19 N°25: derecho de autor.

En este sentido, las reformas constitucionales posteriores – 1989– implicaron un cuestionamiento en relación con la definición de los derechos esenciales de las personas, interrogándose sobre el carácter de esencial de los derechos: políticos, sociales, civiles, económicos y culturales. La política de consensos poco ayudó a aclarar esta situación, Francisco Cumplido –ex ministro de Justicia entre 1990 y 1994–, refiriéndose a la articulación entre la Constitución y los tratados internacionales ejemplifica claramente la lógica con que se abordaron los temas de reforma constitucional: “no nos preocupó entrar a resolver estas cuestiones expresamente por dos razones –yo soy muy transparente o trato de serlo–. Primero, porque si lo colocábamos en forma tan clara, era posible que estos tratados sobre derechos humanos pudiesen operar con efecto retroactivo, y entonces no habría reforma constitucional por los problemas de derechos humanos existentes en Chile. Por consiguiente, optamos por la vía [...] de dejar a la interpretación del Tribunal Constitucional y de los Tribunales aquellos puntos en los cuales la claridad no sea meridiana” (Cumplido, 1997, pp. 96-97).

El derecho a la educación en Chile está consagrado en la Constitución en el artículo 10 del capítulo III: De los Derechos y Deberes Constitucionales. En este artículo sostiene que la educación *tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida*, y son los padres los primeros responsables –teniendo el derecho y el deber– de educar a sus hijos. El Estado por su parte, asume las siguientes misiones:

- » *otorgar especial protección al ejercicio de este derecho* de los padres,
- » financiar un sistema gratuito –que asegure el acceso a toda la población a la educación básica gratuita–,

- » promover la educación parvularia,
- » fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles,
- » estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Por último, este artículo sostiene que es deber de la comunidad *contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación*.

Uno de las implicaciones más importantes de este artículo es que el Estado cumple un rol subsidiario en educación, es decir, en un contexto de reducción del aparato estatal, asume constitucionalmente su imposibilidad de hacerse cargo de la tarea educativa en su totalidad, desempeñando un rol complementario y privilegiando a los padres como principales responsables, junto a la comunidad general, lo cual guarda relación directa con el siguiente artículo.

El artículo 11 de la Constitución Política hace referencia a esta participación privilegiada de la comunidad, reforzando el derecho de los padres. Se asume que los establecimientos escolares son formas de organización intermedia de la sociedad que actúan bajo el principio de la libertad de enseñanza.⁶ Es decir, se afirma el derecho de los particulares a *abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales*, teniendo como únicas limitantes *las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*. Se señala que el Estado debe velar por el cumplimiento de requisitos mínimos para los establecimientos educacionales, los cuales son presentados en una Ley Orgánica Constitucional. Asimismo, el reconocimiento oficial por parte del Estado de los establecimientos educativos será negado si se constata la propagación de una orientación político-partidista.

6 Miguel Fernández sostiene que la libertad de enseñanza se fundamenta en lo lógica según la cual el Estado se contrae cuando se expande la sociedad civil, la cual pasa a cumplir el rol de la concreción del bien común (Fernández, 2006).

LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA (LOCE)

El derecho a la Educación se complementa y operacionaliza dentro de la legislación chilena con la Ley N°18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Esta es publicada el 10 de marzo de 1990, un día antes de la llegada de Patricio Aylwin a la Presidencia de la nación. La precedieron varias medidas, como la Ley de Subvenciones de 1981 y la posterior municipalización; y, yendo aun lejos, se pueden encontrar antecedentes en la discusión del programa de Jorge Alessandri en 1969 –el cual se abandona como impopular luego de las movilizaciones de 1968–, donde se sugería disminuir el gasto social dando curso a privatizaciones, y donde se establece que en educación se debe: a) garantizar acceso gratuito a niveles mínimos, lo cual abarata el costo, b) descentralizar la estructura para mejorar la calidad, c) dejar al MINEDUC sólo la función de dictar la política general, controlando mínimamente a través de requisitos de promoción y currículum y financiando el costo mínimo de cada educando, d) traspasar los establecimientos estatales a los municipios, e) otorgar subsidios especiales en virtud de necesidades.

La LOCE establece los requisitos para los niveles de enseñanza básica y medio, imponiendo al Estado la tarea de velar por su cumplimiento y otorgándole la facultad de dar el reconocimiento oficial a los establecimientos educativos, siempre respetando el principio de libertad de enseñanza. La LOCE “es un entramado legal que introduce con mucha fuerza una serie de mecanismos de mercado, tales como: libre elección de escuelas, distribución de los recursos públicos subvencionando a la demanda (voucher) y no diferenciando entre municipales y particular subvencionados, descentralización de los establecimientos (municipalización), y autorización a los establecimientos para seleccionar a sus alumnos, pese a que esos establecimientos estén financiados por el Estado. Este proceso no es exclusivo de nuestro país, pero, sin duda, en Chile se exhibe un grado de liberalización del sistema escolar como en pocos lugares del mundo” (Santa Cruz Grau, 2006). Por otra parte la LOCE determina la centralización de una *propuesta* de currículum en un Consejo Nacional de Educación –entidad de carácter autónomo y de derecho público–.

A continuación se detallan los principales ejes de la LOCE:

a) Sobre los objetivos generales y características de cada nivel de enseñanza:

- » Educación parvularia: no constituye un paso obligatorio previo para la enseñanza básica, y su *propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y eficiente, aprendizajes relevantes y significativos*. No presenta exigencias de requisitos de ningún tipo, ni permite establecer diferencias arbitrarias.
- » Enseñanza básica: busca desarrollar la personalidad del alumno y su capacitarlo para su vinculación e integración activa a su medio social, a través de contenidos básicos obligatorios. La edad mínima de ingreso será de seis años.
- » Enseñanza media: se pretende el perfeccionamiento del alumno/a como persona que asume responsablemente *sus compromisos con la familia, la comunidad, la cultura y el desarrollo nacional*. El alumno/a está habilitado al término de esta fase para incorporarse a la educación superior o al trabajo. La edad máxima de ingreso serán los dieciocho años.

b) Sobre los procesos de selección: la LOCE acepta la existencia de procesos de selección del alumnado por parte de los establecimientos educacionales, siempre y cuando la convocatoria informe sobre:

- » Número de vacantes ofrecidas en cada nivel;
- » Criterios generales de selección;
- » Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados;
- » Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar;
- » Tipos de prueba a las que serán sometidos los postulantes;
- » Monto y condiciones del cobro por participar en el proceso.

Esta selección se publica en una lista, asegurándoles a quienes no fueron aceptados la posibilidad de pedir informes.

c) Sobre el currículum: los establecimientos educacionales tienen libertad para fijar sus propios planes y programas –previa aprobación central–, siguiendo los objetivos y contenidos dictados por el Ministerio de Educación. De todas formas, el MINEDUC elabora planes y programas para los establecimientos escolares que no diseñen los propios –lo que en la práctica, debido a las malas condiciones escolares, es una generalidad–.

d) Sobre la evaluación: se aprueba el diseño y aplicación de un instrumento de evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos y contenidos mínimos, lo que pasó a ser el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

e) Sobre el sostenedor: constituye uno de los puntos más ejemplificadores de la mentalidad económica que primó en la construcción de la normativa, al no imponer a quien quisiera instalarse con un establecimiento escolar más requisitos que ser una persona natural o jurídica y tener, por lo menos, su licencia de educación media.

f) Sobre los requisitos para abrir establecimientos: siguiendo la lógica del punto anterior, los requerimientos para los nuevos establecimientos son mínimos: tener un sostenedor, ceñirse a los planes y programas de estudio, poseer personal docente idóneo y personal auxiliar suficiente, contar con un local dentro de las normas establecidas y disponer de mobiliario. El no cumplimiento posterior de alguno de estos requisitos puede implicar una amonestación, una multa o la revocación del reconocimiento oficial –lo cual no dice nada de la posibilidad de cerrar establecimientos–.

g) Sobre la educación superior: las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica estatales se crean por ley. No obstante, para la creación de universidades privadas se explicita que deben tener un carácter de corporaciones de derecho privado y sin fines de lucro, mientras que para los centros de formación técnica es suficiente que sean tramitadas por personas naturales o jurídicas.

h) Sobre el Consejo Superior de Educación: la LOCE introduce este nuevo organismo autónomo, con el objeto de otorgar el reconocimiento oficial a las nuevas instituciones –universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica–, verificar el desarrollo de los proyectos institucionales, establecer sistemas de examinación selectiva para instituciones sometidas a procesos de acreditación tendientes al logro de autonomía –considerando el cumplimiento de planes y programas y el rendimiento de los alumnos–. La autonomía es entendida como el derecho de cada entidad de educación superior a regirse por sí misma y abarca las dimensiones académica, económica y administrativa.

Las únicas restricciones impuestas a la autonomía y libertad académica son recogidas en el artículo 81 –omitiéndose referencias al derecho a la educación–, donde se hace sólo una mención al hecho de que no se autoriza la propagación –que ocurre al excederse los términos de la *información objetiva y discusión razonada*– directa o indirecta de tendencias partidistas sean cuales fueren.

Por otra parte, sólo las instituciones de enseñanza superior de carácter privado que reciben financiamiento estatal están obligadas a rendir cuentas de los fondos recibidos. De esta forma, se deja en completa oscuridad qué sucede con el resto de los fondos que perciben estas instituciones, lo cual cuestiona el carácter *no lucrativo* defendido por la normativa legal.

LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Como se señalaba en la presentación, la legislación nacional debe responder también a los acuerdos firmados internacionalmente. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 reconoce el derecho a todo niño a recibir educación gratuita y obligatoria, favoreciendo así su cultura general, para desarrollar sus aptitudes, juicio individual y sentido de responsabilidad moral y social en condiciones de igualdad de oportunidades. Los primeros responsables de la educación y orientación del niño/a son sus padres, pero la sociedad y las autoridades públicas deben promover estos derechos.

En 1989 se incorpora a la Convención de los Derechos del Niño la necesidad de formación en los ideales proclamados por la Carta de las Naciones Unidas: espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad. De la misma forma, se sugiere continuidad entre la educación del niño y su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. El derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades se concretiza mediante las siguientes acciones de los Estados:

- » implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- » fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional de modo que todos los niños dispongan y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas, tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- » hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- » hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- » adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

En relación con estos acuerdos de 1989, en las últimas décadas el Estado chileno ha logrado asegurar mucho más el acceso a la educación por parte de sectores antes marginados. De la misma forma, la ley de los doce años de educación obligatoria ha implicado preocuparse nuevamente por la cobertura del sistema total, particularmente en los sectores más vulnerables. Los movimientos estudiantiles secundarios de 2006 han puesto en evidencia, además, que este aumento de cobertura no ha significado necesariamente una oferta de calidad. En este sentido, cabe preguntarse si asegurar el derecho a la educación es suficiente por sí solo, considerando que constitucionalmente se encuentra sometido a la libertad de enseñanza. Por otra

parte, el acceso a la educación superior está fuertemente relacionado con la extracción socioeconómica del alumno/a y, por consiguiente, con las oportunidades y la trayectoria escolar en un sistema altamente segregado. Por otra parte, no existen entidades nacionales o regionales de orientación e información a los estudiantes las cuales quedan restringidas a las posibilidades e iniciativas individuales o de los mismos establecimientos. En relación con la asistencia regular a las escuelas, en Chile los porcentajes son relativamente buenos, lo cual está asociado al sistema de financiamiento –se financia a las escuelas por asistencia de alumnos–. La deserción se ha enfrentado desde las políticas públicas a partir del año 2000, con programas de becas especiales de retención de alumnos en riesgo de deserción –son programas de discriminación positiva–.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos sostiene en su artículo 26 que la educación es un derecho de toda persona y debe ser gratuita y obligatoria al menos en sus niveles elementales. La instrucción técnica y profesional debe ser generalizada y la educación superior debe ser accesible a todos, en virtud de los méritos. Asimismo, la educación debe desarrollar la personalidad humana y fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, además de la comprensión, tolerancia, amistad entre naciones, grupos étnicos o religiosos. La libertad de enseñanza es operacionalizada desde la libertad de los padres para escoger el tipo de educación para sus hijos/as.

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS CONTRA EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El 14 de mayo de 2004, diputados de la Alianza de Derecha⁷ presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional para que

⁷ Los diputados requerientes fueron: Rodrigo Álvarez Zenteno, José Ramón Barros Montero, Eugenio Bauer Jouanne, Alberto Cardemil Herrera, Sergio Correa de la Cerda, María Angélica Cristi Marfil, Marcela Cubillos Sigall, Eduardo Díaz del Río, Roberto Delmastro Naso, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Marcelo Forni Lobos, Pablo Galilea Carrillo, René Manuel García García, Alejandro García-Huidobro

este declarara la inconstitucionalidad esencialmente de normas que modificaban el régimen de Jornada Escolar Completa diurna (JEC). La argumentación de los diputados, del Vicepresidente de la República y de los miembros del Tribunal Constitucional nos proporciona un excelente ejemplo de cómo la legalidad existente en Chile pone en conflicto el derecho a la educación y la libertad de enseñanza que, como veremos, se refuerza con otras libertades contenidas en la Constitución política.

El requerimiento presentado se oponía a la aplicación de las siguientes normativas del proyecto de reforma de la JEC:

- » que una nueva condición para acceder al subsidio estatal fuese que al menos un 15% de los alumnos del establecimiento educativo presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hubiesen presentado postulaciones suficientes para cubrir este porcentaje. La vulnerabilidad estaría definida según: nivel socioeconómico familiar, escolaridad de los padres o apoderados del alumno, y entorno del establecimiento;
- » que no podrá aducirse el no pago de los compromisos económicos para no renovar la matrícula de los alumnos;
- » que aquellos establecimientos que implementen procesos de selección no podrán cobrar a los padres un monto mayor al de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación;
- » que deberá existir un Consejo Escolar en todo establecimiento educacional que reciba subvención estatal;
- » que un alumno que haya cursado en JEC no puede regirse luego por un régimen distinto;
- » que los directores contarán con nuevas facultades en el ámbito pedagógico;

Sanfuentes, Javier Hernández Hernández, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Rosauero Martínez Labbé, Juan Masferrer Pellizzari, Darío Molina Sanhueza, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Darío Paya Mira, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Felipe Salaberry Soto, Jorge Ulloa Aguillón, Mario Varela Herrera, Alfonso Vargas Lyng, Carlos Vilches Guzmán y Gastón Von Muhlenbrock Zamora.

- » que en los servicios educacionales del sector municipal, el presupuesto anual deberá ser aprobado por el Consejo Municipal respectivo.

En la fundamentación para este requerimiento se señala que estas normativas atentan contra la libertad de enseñanza en cuanto no permitirían la libre apertura, organización y mantención de establecimientos educacionales, imponiendo requisitos no contemplados en la Constitución Política. Cabe recordar que la legislación sólo imponía como límite a la libertad de enseñanza *las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional*. De modo que, según esta argumentación, el Estado estaría cometiendo una discriminación arbitraria en el trato en materia económica, ya que se impone una condición para recibir la subvención estatal. En relación con la imposibilidad de condicionar la renovación de matrícula por el no pago de los compromisos económicos, se aduce que se atenta contra la viabilidad económica de las instituciones, la libertad para contratar –ya que el Estado interviene en la relación contractual entre establecimiento educacional y apoderado–, la igualdad ante la ley –ya que obliga a prestar el servicio educativo incondicionalmente, sin sancionar el no cumplimiento por parte de los alumnos o padres–, la igualdad ante las cargas públicas –el beneficio social (la educación) se carga a pocas y determinadas personas, y no a la comunidad–, el derecho de propiedad –se despoja a una de las partes de sus facultades de exigir el cumplimiento de lo pactado–. A las limitaciones impuestas al monto cobrado por los establecimientos, se las impugna porque se aduce que ello viola el derecho a desarrollar una actividad económica lícita. Otros aspectos que constringirían libertad de organización de los establecimientos educativos son la obligación de constituir los Consejos Escolares y las atribuciones pedagógicas de los directores, ya que no se favorecería con ello el deber del Estado de reconocer y amparar los cuerpos intermedios de la sociedad asegurando su autonomía –es decir la libertad de los sostenedores o fundadores para abrir, organizar y mantener los establecimientos educativos–.

El requerimiento presentado defiende, entonces, una concepción de la misión educativa que se armoniza con cualquier otro tipo de actividad económica, donde el rol del Estado es subsidiar sin imponer mayores condiciones a los establecimientos que reciben este aporte. Los establecimientos educacionales son abiertos, organizados y mantenidos por los fundadores o sostenedores, quienes constituyen parte de los cuerpos intermedios autónomos de la sociedad. Pero esta apertura que debe realizar el Estado hacia estos sostenedores, reconociendo su autonomía, se cierra a continuación a nivel de los establecimientos, porque se limita la participación de las comunidades, tanto en el plano ciudadano –consejos escolares–, como en el ámbito técnico –atribuciones pedagógicas del director–. La participación de la comunidad escolar, en particular de los alumnos, padres y apoderados se circunscribe, entonces, al pago de un monto económico.

La Vicepresidencia de la República, por su parte, presenta otra serie de argumentos en favor de estas normativas. La imposición de nuevas condiciones para acceder al financiamiento estatal se fundamenta en la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito de educación básica y media, favoreciendo la libertad de los padres de elegir un establecimiento de enseñanza para sus hijos en el marco de asegurar la igualdad de oportunidades y garantizando que los establecimientos educacionales no discriminen el acceso igualitario con cobros excesivos en los procesos de selección. De esta forma no se atentaría contra la libertad de abrir, organizar ni mantener establecimientos educacionales, sino que sólo se imponen condiciones totalmente legítimas para optar al subsidio público. Acerca de las limitaciones puestas a la cancelación de la matrícula, se señala que ello obedece a la necesidad de no condicionar el ingreso o la permanencia de un alumno a su situación socioeconómica, imponiendo un límite para una forma de cobranza extrajudicial –considerando que la actividad de los establecimientos subvencionados se sustenta en el aporte económico estatal–. La Vicepresidencia argumenta, además, que toda actividad económica necesita regularse. Acerca de los Consejos Escolares se señala que obedecen a la necesidad de promover y fortalecer la integración de la comunidad en los procesos

educativos y se les asigna sólo el papel de asesores –si el sostenedor no les da un carácter resolutivo–. Por otra parte, la JEC supone un régimen educativo mejorado, por lo cual el alumno que ya ha iniciado una educación en jornada completa no puede volver a un sistema inferior.

La Vicepresidencia apunta a la defensa de principios jurídicos que sostienen estas normativas: el respeto a la dignidad de las personas, la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades, la interdicción de la arbitrariedad y el respeto de los derechos esenciales de la naturaleza humana; todos elementos fundamentales del derecho a la educación. Ello implica regular la libertad de enseñanza.

A su turno, el Tribunal Constitucional procede a contextualizar la libertad de enseñanza en relación con la Constitución Política y la LOCE. En esta revisión, el Tribunal Constitucional concluye que el Estado debe financiar un sistema gratuito para asegurar el acceso a la educación básica y media a toda la población. En este sentido, la subvención es el instrumento que permite la concreción de esta obligación y, como el Estado no tiene la capacidad de proveer la educación por sí solo, debe también beneficiar a los establecimientos de enseñanza privados, quienes, a su vez, deben ser solidarios con el Estado en el desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza. El Estado los reconoce y ampara en tanto grupos intermedios –a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad–, garantizando sus autonomías para cumplir con sus fines. No obstante, es deber de la ley determinar obligaciones, limitaciones medidas y razonables a esta autonomía.

El Tribunal determina, en términos generales, que las normas de la JEC objetadas por los diputados, que condicionan la entrega de la subvención, no atentan contra la libertad de enseñanza ni contra el principio de igualdad. El Estado subvenciona en la medida que los establecimientos cooperan con el objetivo de proveer un sistema gratuito de educación básica y media para toda la población. De esta forma, se busca armonizar los principios de gratuidad, igualdad de oportunidades y el derecho de los padres a escoger el establecimiento educativo para sus hijos.

Al dar atribuciones docentes a los directores, no se viola la libertad de organización de los establecimientos, ya que ellos son nombrados por los sostenedores –argumento que también es recogido para validar los Consejos Escolares, que integran a actores fundamentales del proceso educativo–. Se agrega que, en relación con el derecho de los padres a elegir el establecimiento para sus hijos, *no aparece constitucionalmente reprochable que ellos tengan el derecho a ser informados y a emitir opiniones no necesariamente vinculantes sobre el respectivo establecimiento elegido.*

No obstante, el Tribunal recoge el argumento de la inconstitucionalidad del inciso que señala que el establecimiento educativo no podrá condicionar la matrícula de los alumnos por el no pago de los compromisos económicos. El Tribunal argumenta que esta normativa altera gravemente el sistema de prestaciones, desequilibrando las obligaciones de cada una de las partes, alentándose la morosidad, en un contexto donde la base real del aporte estatal no es suficiente para la subsistencia de los establecimientos educacionales subvencionados. A este respecto se concluye que esta disposición sí contraviene la libertad de organizar y mantener establecimientos educacionales. También se declara inconstitucional la normativa que determina limitaciones a los procesos de selección de alumnos, ya que contraviene lo dispuesto en la LOCE –la cual admite dicha selección–.

No obstante esta declaración de inconstitucionalidad, se designan dos votos⁸ de minoría que rechazan el requerimiento de los diputados sobre la norma que imposibilita el condicionamiento de la renovación de matrículas al no pago de las obligaciones económicas, reconociendo la complejidad de la articulación entre el derecho de carácter social al que deberá acceder todo habitante de nuestro territorio y el libre ejercicio de la actividad educacional. Según estos votos disidentes, los establecimientos subvencionados se financian en dos tercios por el aporte estatal, la morosidad es baja y, además, el sostenedor no tiene fines de lucro. Por otra parte, debe favorecer-

se la permanencia de los alumnos –si estos lo desean– en los mismos establecimientos, apareciendo como una lesión a la libertad de enseñanza el término de la escolaridad por razones económicas, ya que los padres pierden la posibilidad de escoger el establecimiento para sus hijos, lo cual contraviene el derecho a la educación. Por ello, el Estado está facultado para intervenir en los contratos –una forma de *dirigismo contractual*–, cuando haya razones de orden público-social. En este contrato de adhesión, el hecho de que los sostenedores disponen las normas y los padres se limitan a aceptarlas genera una desigualdad inicial que puede acarrear posibles abusos.

CONCLUSIONES

Tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza han acompañado el transcurso de la historia política chilena, desde los inicios de la República. Pasando por los gobiernos radicales de mediados del siglo xx que comenzaron a plantear iniciativas parciales de reforma educativa en un contexto de progresiva masificación, por la reforma educacional de 1965 y el proyecto truncado de la ENU, se llega al gobierno militar que cambia sustancialmente la relación del Estado con la educación, abandonándose la garantía de un Estado fuerte y activo en la materia, que poseía estructuras de vigilancia, dirección y visita o seguimiento. Las nuevas regulaciones contenidas en la Carta Fundamental y la posterior LOCE sostuvieron en sus incisos y omisiones los nuevos parámetros educativos.

El Estado, entonces, asume un rol subsidiario que afecta a todos los derechos sociales adquiridos –salud, educación y previsión–. Ello implicó –para el ámbito educativo– que “el Estado carece de instrumentos legales e institucionales que sean adecuados y efectivos para asegurar y exigir que la educación que imparten, tanto establecimientos privados como municipales, cumpla con estándares de calidad” (Correa Sutil y Ruiz-Tagle Vial, 2006, p. 6).

Como bien señala Marco Rozas, la libertad de enseñanza y el derecho a la educación están íntimamente ligadas por sus contenidos

económico y social: el desequilibrio en contra del derecho a la educación se expresa en que no es un derecho protegido constitucionalmente y en que la doctrina es mucho más detallada y extensa para la libertad de enseñanza. Rozas agrega que la libertad de enseñanza aparece tensionada por dos visiones, que se recogen en los mismos debates de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución: “Los alcances del contenido de la libertad de enseñanza no estuvieron exentos de debates en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, donde se enfrentaron dos visiones que persisten en la discusión actual: la que observa a la libertad de enseñanza como un derecho respecto del cual el Estado está impedido de intervenir, sin importar el contenido de esa enseñanza, y la que entiende a la libertad de enseñanza como un derecho que requiere el cumplimiento de estándares mínimos de calidad y contenidos para ser ejercido” (Rozas, 2006, p. 6).

La debilidad del Estado, herencia de la Dictadura, y la lógica de los consensos poco ayudaron a restablecer un orden donde el derecho a la educación fuese protegido. Estas omisiones, tanto de la Dictadura como de los gobiernos posteriores democráticos, permitieron la proliferación indiscriminada de la educación privada, que se acogió a la libertad de enseñanza y la libertad de empresa, peligrosa combinación cuando el Estado no cuenta con las herramientas para fiscalizar y sancionar –entendiendo que debe abstenerse de intervenir establecimientos para respetar las autonomías de estos cuerpos intermedios de la sociedad y prefiriendo dejar funcionar el libre mercado educativo–. De esta forma el sistema educativo chileno aparece con graves déficit de calidad, y altamente segregado: utilizando el concepto de Bourdieu, es un sistema donde la efectividad se reduce a la *distinción social* (Bourdieu, 1970).

Se hace necesario, entonces, llevar a cabo al menos profundas reformas constitucionales y de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, como bien lo ha constatado el Consejo Asesor Presidencial en su Primer Informe elaborado durante el 2006: “Es necesario modificar de manera sustantiva el marco regulatorio de la educación chilena. Por razones de diversa índole, sea porque se juzga que carece de legitimidad democrática, que se trata de un diseño

originalmente defectuoso o porque, como consecuencia de su propio desarrollo, ha quedado obsoleto, en la Comisión existe consenso en torno a la necesidad de sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)” (Consejo Asesor Presidencial de Educación, 2006, p. 14).

CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO

TAMAÑO Y COMPLEJIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

El sistema educacional chileno se organiza en torno a cuatro niveles de enseñanza: preescolar, básica, media y educación superior.

a) Enseñanza preescolar: de carácter no obligatorio, atiende a niños hasta 5 años de edad.

b) Enseñanza básica: de carácter obligatorio, tiene una duración de ocho años. Asiste a niños de entre 6 y 13 años de edad.

c) Enseñanza media: de carácter obligatorio desde el año 2003, tiene una extensión de cuatro años, para alumnos entre 14 y 17 años de edad. Se subdivide, a partir del segundo año, en dos modalidades: científico-humanista y técnico-profesional.

d) Educación superior: está compuesta por tres subsistemas: dos no universitarios y uno universitario. El primero de ellos está constituido por los Centros de Formación Técnica, que ofrecen carreras cortas de dos años de duración y sólo pueden otorgar el título de técnico de nivel superior; el segundo corresponde a los Institutos profesionales con carreras de cuatro años, que otorgan títulos profesionales que no requieran licenciatura y títulos técnicos de nivel

superior. Finalmente, las universidades otorgan títulos profesionales y toda clase de grados académicos (licenciado, magíster y doctor). Asimismo, forman parte de la educación superior las Academias de Guerra y Politécnicas, las Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, los cuales se rigen, en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudios, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y se relacionen con el Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Además de estos cuatro niveles de organización del sistema escolar, se reconocen dos modalidades de enseñanza: la educación especial, dirigida a niños y adolescentes con necesidades educativas especiales que asisten a enseñanza básica y media; y la educación de adultos, cuyo objetivo es proveer educación a aquellas personas que no han terminado su escolaridad.

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

El sistema educacional chileno se organiza en función de los mandatos de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, ambos aprobados durante la dictadura militar. En ellas se impone un sistema descentralizado en el cual el Estado tiene el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza y de financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica. En este esquema, el rol del Estado es fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, delegando en otros actores la administración del sistema escolar.

Como señala el Informe de la OCDE, “la descentralización de la educación en Chile, iniciada por el gobierno militar a principios de los 80, formó parte de un proceso mayor de descentralización del Estado. Por razones ideológicas, vinculadas al desmantelamiento de la influencia del estado y de las autoridades políticas, como por fundamentos económicos, ligados a la concepción neoliberal de hacer más eficiente y competitiva la prestación de los servicios sociales, el

gobierno militar definió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluyendo la educación al poder de las municipalidades, reservando para las instancias nacionales un rol financiero y supervisor” (OCDE, 2004, p. 71).

De este modo, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, el Ministerio de Educación Pública reconoce oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles básicos y medio cuando lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

a) Tener un sostenedor, que podrá ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor, o representante legal en su caso, deberá, por lo menos, contar con licencia de educación media;

b) ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación Pública;

c) poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, en función del nivel y de la modalidad de la enseñanza que impartan y de la cantidad de alumnos que atiendan. Se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesor del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes;

d) funcionar en un local que cumpla con las normas de aplicación general previamente establecidas; y

e) disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a las normas de aplicación general establecidas por ley.

Así, el sistema escolar chileno en enseñanza básica y media es administrado por cuatro tipos de sostenedores que han recibido la función cooperadora del Estado en materias educativas:

a) Municipal: corresponde a la administración realizada por las municipalidades de todo el país, a través de dos posibles institu-

ciones: los Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) y las Corporaciones Municipales. Los primeros dependen del alcalde y están sujetos a normas rígidas de contratación de personal; las segundas, administran además los servicios de salud y se rigen por normas más estrictas con respecto a la contratación de personal y uso de recursos. El ochenta por ciento de las municipalidades administra la educación a través de DAEM (OCDE, 2004).

b) Particular subvencionado: persona natural o jurídica que recibe recursos subsidiados por parte del Estado.

c) Particular pagado: no reciben subvención del Estado y funcionan totalmente mediante el aporte económico de los padres. Esta modalidad tiene libertad para fijar los precios del costo de la educación.

d) Corporaciones: corresponden a establecimientos de enseñanza media, en su modalidad técnico-profesional, administradas por corporaciones empresariales con financiamiento fiscal especialmente instituido para este tipo de establecimiento.

Desde el punto de vista del financiamiento de la educación, el sistema escolar chileno, en sus niveles preescolar, básico y medio, opera sobre la base de dos modalidades: subsidiada y privada. La primera de ellas comprende a los establecimientos administrados por los municipios, los particulares subvencionados y las Corporaciones; todos ellos reciben subvención del Estado calculada en los dos primeros casos, sobre la base de la asistencia de los estudiantes a sus establecimientos.⁹ Los colegios particulares pagados, por su parte, no reciben aportes del Estado y funcionan exclusivamente con recursos aportados por los padres.

Cabe mencionar que los establecimientos privados, sean o no subvencionados por el Estado, gozan de exenciones tributarias. Recientemente el Servicio de Impuestos Internos estimó en más de 150 millones de dólares la exención de IVA a los establecimientos de educación (Correa Sutil y Ruiz-Tagle Vial, 2006). Los establecimien-

9 Si bien las Corporaciones empresariales funcionan bajo el mismo criterio, la forma de cálculo de la subvención escolar es distinta.

tos públicos, en su mayoría, no reciben recursos adicionales más allá de la subvención fiscal.

La subvención escolar es entregada a los sostenedores de los establecimientos. En el caso de los colegios de dependencia municipal, los recursos provenientes de la subvención escolar son entregados al Municipio; en cambio, en los colegios particulares subvencionados estos recursos son entregados directamente al sostenedor. Esta subvención debe financiar los costos operaciones de los colegios; sin embargo, no existe una disposición que obligue al sostenedor a utilizar los recursos provenientes de la subvención escolar en el mismo establecimiento, con lo cual estos recursos pueden salir hacia otros destinos.

Según el Ministerio de Educación, “esta subvención consiste en un pago por alumno en base a una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de subvención en USE difiere de acuerdo con el nivel de enseñanza (parvularia, básica, media, adultos, etc.), tipos de escuela (diurno, vespertino), región geográfica y ruralidad, reflejando así las diferencias en los costos de proveer la enseñanza. En este mismo sentido, el monto de subvención es diferente según si el establecimiento se encuentra en Jornada Escolar Completa (JEC) o no. El aporte mensual que recibe el establecimiento por concepto de subvención de escolaridad se calcula sobre la base del promedio de asistencia efectiva de los alumnos en los últimos tres meses. El modelo de financiamiento actual delega en los padres y apoderados la decisión de elegir el establecimiento al que asistirán los alumnos. Así, esta decisión define el destino de los recursos otorgados por el Estado a través de la subvención” (MINEDUC, 2001). Como señala Mizala (1998), el mecanismo de subvención escolar fue sugerido por M. Friedman y su aplicación en Chile “sigue a los alumnos”, puesto que el gobierno subsidia a los establecimientos que han sido elegidos por los padres en función directa de la matrícula que alcanzan; de este modo, los recursos cambian de sostenedor cuando los padres deciden cambiar a sus hijos de establecimiento educacional.

Inicialmente, el financiamiento cubría el costo por alumno. Durante el primer año de funcionamiento de este sistema (1980), la

subvención por alumno era 22 por ciento más alta que el costo por alumno en las escuelas públicas primarias, y un 60 por ciento más alta que la subvención por alumno en las particulares. Sin embargo, a raíz de la crisis de la deuda externa, en 1982 la subvención se congeló, y hacia fines de 1989 había perdido cerca del 30% de su valor real. La desvalorización del financiamiento afectó por igual a los establecimientos particulares y a las municipales.

Durante los gobiernos de la Concertación, el valor de la Unidad de Subvención Escolar fue actualizado y ajustado a las nuevas demandas sociales. La siguiente tabla muestra los valores vigentes durante el año 2001 de la Unidad de Subvención Escolar.

Tabla 1
Factor Unidad de Subvención Educacional (USE) y valor por alumno, según tipo de subvención y nivel de enseñanza. Año 2000

Nivel y modalidad de enseñanza	Sin jornada esc. completa			Con jornada esc. completa		
	Factor USE	Valor en peso	Valor en dólar*	Factor USE	Valor en peso	Valoren dólar*
Educ. Parvularia (2º Nivel transición)	1,5601	16.815,08	28,03	-	-	-
Educ. Gral. Básica (1º a 6º)	1,5636	16.852,81	28,09	2,1419	23.085,85	38,48
Educ. Gral. Básica (7º a 8º)	1,6972	18.292,78	30,49	2,1419	23.085,85	38,48
Educ. Especial Diferenciada	5,1894	55.932,46	93,22	6,5175	70.247,01	117,08
Educ. Media Científico-Humanista	1,8952	20.426,87	34,04	2,5603	27.595,45	45,99
Educ. Media Técn.-Prof. Agrícola y Marítima	2,8093	30.279,22	50,47	3,4684	37.383,15	62,31
Educ. Media Técn.-Prof. Industrial	2,1913	23.618,30	39,36	2,7052	29.157,23	48,60
Educ. Media Técn.-Prof. Comercial y Técnica	1,9654	21.183,50	35,31	2,5603	27.595,45	45,99
Educ. Básica de Adultos	1,1596	12.498,41	20,83			
Educ. Media C.H. y T.P. Adultos (hasta 25 horas)	1,3177	14.202,46	23,67			
Educ. Media C.H. y T.P. Adultos (con 26 horas y más)	1,5959	17.200,94	28,67			

* Los valores han sido actualizados a dólares de 2002.

Fuente: Censo de Información Estadística Educacional. Año 2000. Ministerio de Educación.

En 1993, con el objeto de aumentar los recursos escolares, la Ley de Impuestos a la Renta generó un mecanismo para incentivar el aporte de las familias a la educación de sus hijos, autorizando a los establecimientos de educación particular subvencionada (de enseñanza básica y media) y a los municipales de enseñanza media a cobrar una cuota mensual a los padres (procedimiento denominado Financiamiento Compartido), sin perder la subvención estatal o rebajándola porcentualmente. A juicio de Corvalán (2003), con este mecanismo se rompe una larga tradición en Chile de gratuidad de la enseñanza; a través del mismo, los establecimientos pueden cobrar hasta 4 Unidades de Subvención Escolar (USE) adicionales a los que le entrega el Estado. El Estado no realiza ninguna rebaja de la USE hasta un aporte de 0,5 USE, siendo el máximo de rebaja de un 35% de la subvención recibida cuando el copago es de 4 USE.

Como señala Corvalán (2003), el financiamiento compartido se caracteriza porque:

a) Se aplica sólo a una parte de la educación subvencionada, quedando excluida de esta posibilidad los establecimientos educacionales que imparten enseñanza básica de dependencia municipal.

b) Es flexible, ya que cada establecimiento determina el nivel de pago exigido a los padres, dentro de los rangos que determinado el Estado.

c) Se encuentra en directa relación con la Unidad de Subvención Escolar (USE), en tanto que, a medida que aumenta el nivel de copago establecido, disminuye el valor de la USE entregada por el Estado al establecimiento.

d) Obliga al establecimiento a crear un fondo de becas para alumnos que no puedan costear los montos exigidos.

En términos generales, para explicar el funcionamiento y las complejidades del sistema educativo chileno, señalaremos que la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos ha constituido un cuasi mercado educacional en donde diversos oferentes compiten por proveer el servicio educativo demandado por las familias. Este cuasi mercado se caracteriza por el rol activo del

Estado, quien define: a) los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza y evaluación de los aprendizajes), b) la normativa (funcionamiento y financiamiento) y c) las condiciones (Estatuto Docente e infraestructura). Además, en este cuasi mercado existe casi total libertad para constituirse como sostenedor educacional y adquirir la condición de “cooperador de la función educativa del Estado”. Por su parte, los padres tienen amplia libertad para elegir el tipo de establecimiento al cual quieren enviar a sus hijos (sobre todo en los sectores urbanos).

MOMENTO DE LAS DECISIONES EDUCATIVAS

ASISTENCIA Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA ESCOLAR

Como se ha señalado, la enseñanza preescolar no tiene carácter obligatorio; por lo tanto, son los padres quienes deciden si envían a sus hijos a este primer nivel de enseñanza. El Estado ha declarado su prioridad por aumentar la cobertura en este nivel, poniendo el énfasis en los sectores de mayor vulnerabilidad. De este modo, su cobertura ha aumentado en forma sostenida desde los años 1990 a la actualidad, aunque abarcando sólo un 41,7% de los niños de este tramo de edad. La siguiente tabla muestra los datos actualizados.

Tabla 2
Educación Preescolar: cobertura año 2000 - 2005

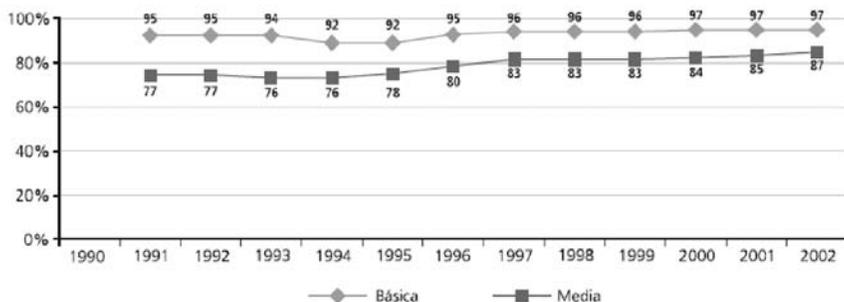
Año 2000	Año 2003	Año 2005
32,4 %	35,1 %	41,7 %

Fuente: Encuesta CASEN 2000, CASEN 2003 y estimaciones a partir de datos MINEDUC 2005, respectivamente.

Por su parte, a la enseñanza básica asiste casi la totalidad de los niños en edad escolar (97% el año 2002) y a enseñanza media, el 87% de los adolescentes.¹⁰ La siguiente tabla muestra la evolución de la matrícula de ambos niveles en los últimos años:

Tabla 3

Tasa de matrícula (1990-2002). Proporción entre alumnos matriculados de un determinado nivel de enseñanza y la población ajustada del correspondiente tramo de edad por nivel de enseñanza, según período 1990-2002



Fuente: MINEDUC. Departamento de Estudios y Desarrollo. CEPAL/CELADE - División de Población. Boletín demográfico n°66 de julio de 2000. Véase anexo de datos.

En el año 2002, la distribución por género muestra que, en enseñanza básica y media, los porcentajes de matrícula son semejantes: 97% de hombres y 96% de mujeres en básica y 88% de hombres y 89% de mujeres en enseñanza media. El Informe sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales en Chile, del año 2003, señala a este respecto que las diferencias entre géneros son de -2 puntos, registrándose la mayor diferencia en la educación especial.

10 La edad mínima para el ingreso a la enseñanza básica regular es de seis años y la edad máxima para el ingreso a la enseñanza media regular es de dieciocho años.

Tabla 4
Distribución de la matrícula por sexo según nivel educacional

Nivel de educación 1999	Hombres		Mujeres		Total	Brecha de género
	Matriculados	%	Matriculadas	%		
Parvularia	139.767	50,9	134.820	49,1	274.587	-2
Especial	28.282	61,4	17.767	38,6	46.049	-23
Básica	1.185.177	51,4	1.120.282	48,6	2.305.459	-3
Med. Human. Científ.	207.263	46,7	237.018	53,3	444.281	7
Med. Técnico Profes.	189.089	52,6	170.462	47,4	359.551	-5
Total	1.749.578	51,0	1.680.349	49,0	3.429.927	-2

De acuerdo con el Informe de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2000, se encuentran fuera del sistema escolar 128 mil jóvenes de 14 a 19 años; y en los hogares de extrema pobreza el porcentaje se incrementa dramáticamente a casi la mitad de la población de jóvenes (46%). Las escuelas municipales atienden el 65% de los niños y jóvenes entre los 14 y los 19 años: de estos el 42% pertenece a las familias del quintil más pobre, y más del 90% de las escuelas rurales son municipales. En el mismo sentido, González (2004) señala que los establecimientos municipales tienen una mayor proporción de alumnos de las familias más pobres: un 40% proviene del 20% del sector más pobre de la población chilena; en el caso del particular subvencionado, los alumnos provienen de casi todos los deciles, con excepción de los de mayores ingresos; y los particulares pagados evidencian una fuerte concentración del 20% más rico. Al comparar estos datos con los del año 1990, González observa que se ha producido una mayor concentración de los estudiantes pobres en la educación municipal y más concentración de los alumnos ricos en los colegios pagados. González señala además que “en el decil más alto de establecimientos se observa que el 90% de su matrícula proviene del decil más alto de familias. Es en este grupo donde existen mayores síntomas de segregación” (González, 2004, p. 40). González agrega que “la mayor parte de los alumnos provenientes de la mitad más pobre de los hogares prácticamente no ingresan al 50% de los establecimientos de mayor nivel socioeco-

nómico, lo que corrobora la percepción de segmentación social con establecimientos que se van especializando en grupos socioeconómicamente distintos” (González, 2004, p. 42)

La educación superior, por su parte, como último nivel del sistema educacional chileno, ha tenido una enorme expansión en los años noventa: en 1990 asistían 245.408 estudiantes y en la actualidad lo hacen 653.119. Este mayor crecimiento ha sido experimentado por las universidades (180%).

Tabla 5
Evolución de la matrícula de enseñanza superior según tipo de institución

Año	CFT	IP	Universidad	Total
1990	77.774	40.006	127.628	245.408
1991	65.987	37.376	143.516	246.879
1992	73.904	43.203	163.477	280.584
1993	83.245	38.076	188.326	309.647
1994	77.258	38.252	205.738	321.248
1995	72.735	40.980	223.883	337.598
1996	61.418	52.170	244.480	358.068
1997	54.036	56.972	259.790	370.798
1998	54.290	64.593	274.538	393.421
1999	50.848	74.484	286.247	411.579
2000	53.184	79.904	302.509	435.597
2001	57.082	86.392	321.233	464.707
2002	61.123	91.153	348.886	501.162
2003	62.070	101.674	378.836	542.580
2004	62.354	104.844	413.617	580.815
2005	62.423	114.680	476.016	653.119

Fuente: Departamento de Estudios y desarrollo del Ministerio de Educación, 2005.

Según el informe de la OCDE (2004), el mayor aumento de cobertura en la educación superior ha tenido lugar en los jóvenes de familias de ingresos medios y bajos, disminuyendo la brecha entre los estudiantes de ingresos extremos de 10 a 7 veces entre 1990 y 2002. El Informe señala, además, que la reforma constitucional que

establece 12 años de escolaridad obligatoria, sumado a la creciente demanda por continuar estudios superiores, permite predecir que en el año 2010 habrá más de 800.000 estudiantes matriculados en educación superior.

DESERCIÓN

La tasa de deserción en enseñanza básica ha fluctuado desde 1997 en torno al 2%; en enseñanza media, por su parte, ha descendido en forma consistente desde un 12% a un 7% en la actualidad. A juicio del Informe de la OCDE, “la disminución de la deserción en la enseñanza media comenzó junto con la puesta en práctica de los programas de mejoramiento en inversión en este nivel” (OCDE, 2004, p. 36).

Este mismo informe argumenta que la evolución de la matrícula muestra que el sistema escolar es capaz de acoger y mantener a más alumnos que en 1990, en particular a los que provienen de los dos quintiles más pobres. Se señala también que las políticas implementadas durante la década del noventa influyeron en la permanencia de los estudiantes de los sectores más pobres, a través de programas de asistencialidad social tales como alimentación, salud, materiales escolares y programas de becas.

¿DÓNDE ESTUDIAR EN ESTE CUASI MERCADO EDUCACIONAL?

Como se ha señalado, el sistema escolar chileno tiene una alta tasa de matrícula y de permanencia en los niveles de enseñanza básica y media. Por lo tanto, la segunda decisión que deben enfrentar los padres se refiere a la modalidad de administración educacional a la cual enviarán a sus hijos, las cuales pueden ser, en enseñanza básica, municipal, particular subvencionada o particular pagada; en enseñanza media, se agrega la administración realizada por las Corporaciones.

Esta decisión se relaciona con varios aspectos:

a) **Existencia de un determinado tipo de oferta en el lugar de residencia:** este aspecto tiene mayor relevancia en las zonas urbanas,

puesto que en el campo la principal oferta está constituida por los municipios. En las ciudades, y en particular en las capitales, es donde existe mayor diversidad de ofertas educativas y, por ende, mayor diferenciación en la opción realizada por los padres. Cabe mencionar que, en el sistema educativo chileno, no existen restricciones territoriales que restrinjan la opción educativa de los padres a la comuna en la cual viven. Al respecto González señala que, en enseñanza media, un tercio de los estudiantes de todos los deciles se traslada de comuna para asistir a su colegio.

b) Capacidad de pago: los padres deben decidir si enviarán a sus hijos a un colegio municipal que se financia sólo con la subvención estatal, a un particular subvencionado en donde es probable que deban aportar con financiamiento compartido, o a un colegio particular pagado, en donde deben cancelar la totalidad del costo. En este sentido, se aprecia que los padres han decidido en porcentajes muy importantes dejar de enviar a sus hijos a los colegios municipales para enviarlos a los colegios particulares subvencionados, en donde tendrán que aportar una parte del financiamiento. Así el sistema escolar chileno se caracteriza por una constante consolidación del sector particular subvencionado, debido a la oferta de este tipo de colegios y a la opción de los padres de enviar allí a sus hijos. Esta situación, traducida a cifras del año 2005, muestra que la educación particular subvencionada constituye el 40 por ciento de los establecimientos educacionales. En relación con la matrícula, ese incremento es más pronunciada: en términos generales (considerando establecimientos urbanos y rurales), la educación municipal cubre un 48,4 por ciento y los colegios subvencionados han subido su matrícula a un 43,2%. Esta situación se transforma en un empate en el área urbana, en donde ambas dependencias tienen un 45,4 por ciento; en cambio, en el sector rural, la oferta subvencionada congrega sólo a un 23,1%. La situación se hace más evidente cuando se consideran los datos del MINEDUC del año 2000; ese año los colegios municipales eran 6.255 y los particulares subvencionados 3.217, es decir en cinco años los primeros disminuyeron en 152 establecimientos y los segundos aumentaron en 1.413.

Tabla 6
Evolución del número de establecimientos educacionales, según dependencia administrativa

Año	Dependencia administrativa				
	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular Pagada	Corporación
1990	9.811	6.286	2.694	758	73
1991	9.801	6.273	2.678	777	73
1992	9.802	6.294	2.651	787	70
1993	9.831	6.276	2.653	831	71
1994	9.810	6.243	2.637	860	70
1995	10.296	6.377	2.790	1.058	71
1996	10.515	6.456	2.883	1.105	71
1997	10.318	6.341	2.857	1.050	70
1998	10.631	6.337	3.065	1.159	70
1999	10.712	6.297	3.170	1.175	70
2000	10.610	6.255	3.217	1.068	70
2001	10.799	6.242	3.459	1.031	67
2002	10.879	6.177	3.640	991	71
2003	11.223	6.138	4.084	930	71
2004	11.296	6.095	4.274	862	65
2005	11.561	6.098	4.630	763	70

Fuente: MINEDUC, Compendio de información Estadística 2005.

En cuanto a matrícula, el año 2000, asistían a los municipales 1.884.320 alumnos, es decir, 118.204 menos que hoy, y a los subvencionados 1.256.116, lo que representa 312.336 más que el año 2000.

Tabla 7
Matrícula según dependencia administrativa

Nivel de Enseñanza	Área geogr.	Total	Municipal	Particular Subvencionada	Particular Pagada	Corporación de Adm. Delegada
Total	Total	3.652.227	1.766.116	1.577.452	251.803	56.856
	%		48,4	43,2	6,9	1,6
	Urbana	3.286.892	1.492.563	1.493.021	247.180	54.128
	%		45,4	45,4	7,5	1,6
	Rural	365.335	273.553	84.431	4.623	2.728
	%		74,9	23,1	1,3	0,7

Fuente: MINEDUC, Compendio de información Estadística 2005.

En relación con el financiamiento compartido al cual pueden optar los establecimientos particular subvencionados de modo que los padres financien una parte de los costos de la escolaridad de sus hijos, se puede señalar que se trata de un mecanismo plenamente consolidado, en tanto en el año 2001 “un 93% de los establecimientos particulares subvencionados están adscritos al sistema de Financiamiento Compartido, lo que corresponde a un 90% de la matrícula de esta dependencia” (MINEDUC, citado por Corvalán, 2003, p. 171). En cambio, para la educación municipal en su nivel de enseñanza media, este porcentaje es muy inferior: 7% de establecimientos con un 10% de la matrícula.

Al analizar la composición socioeconómica de los padres que han decidido enviar a sus hijos a los establecimientos que tienen el mecanismo de financiamiento compartido se aprecia que en la medida que aumenta el nivel socioeconómico aumenta también la proporción de familias que copaga la escolaridad de sus hijos (Corvalán, 2003).

A juicio de García-Huidobro (2001), durante la última década, los alumnos más pobres se mantienen mayoritariamente en la educación municipal, mientras que los niños de los quintiles intermedios se encuentran en más de un tercio en los establecimientos particulares subvencionados (lo cual es más notorio en enseñanza media). Por su parte, los alumnos provenientes del quinto quintil se encuentran en los colegios particulares pagados. Al comparar estas cifras con

la situación escolar de 1990, se aprecia que ha habido una marcada segmentación, puesto que en ese momento el 60% de los jóvenes de clase acomodada asistían a colegios municipales. Así, se puede argumentar, en esta misma línea, que en la última década (es decir, durante los gobiernos democráticos) ha ocurrido un reacomodo de la matrícula escolar en donde la clase media ha preferido enviar a sus hijos a los establecimientos particulares subvencionados, quedando los colegios municipales para los alumnos más pobres.

c) Afinidad con el proyecto educativo: como cada colegio debe diseñar su proyecto educativo y, además, la LOCE lo faculta para tener su propio plan de estudio, la familia debe decidir el tipo de enseñanza que quiere para su hijo, optando entre aquellos colegios que utilizan los programas de estudio diseñados por el Ministerio de Educación y los que tienen planes propios; y, además, entre diversos proyectos educativos.

De acuerdo con la LOCE, le corresponde al Presidente de la República, por decreto supremo dictado a través del Ministerio de Educación Pública, previo informe favorable del Consejo Superior de Educación, establecer los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de las enseñanzas básica y media, como asimismo los contenidos mínimos obligatorios que facilitarán el logro de los objetivos formulados. De este modo, los establecimientos educacionales tienen libertad para fijar los planes y programas de estudios que consideren adecuados para el cumplimiento de los referidos objetivos y los contenidos mínimos obligatorios y complementarios por año.

En relación con esta dimensión, no existe información disponible para saber cuántos establecimientos han aprobado ante el Ministerio de Educación planes propios de estudio, pero se señala que la mayoría de los establecimientos utilizan los planes elaborados por el Ministerio. Tampoco se sabe mucho sobre los proyectos educativos que han diseñado los colegios: cuántos colegios los tienen, qué objetivos plantean. En un estudio reciente, en donde se pregunta a padres, cuyos hijos asisten a enseñanza media sobre el grado de importancia atribuido a diversos elementos estructura-

les, sociales, económicos y pedagógicos para decidir enviar a sus hijos al liceo en donde asisten, el 85% responde que considera muy importante el proyecto educativo del liceo para tomar su decisión (Almonacid, 2006).

d) Afinidad ideológica: otra decisión que deben enfrentar los padres en este cuasi mercado ampliamente diversificado es si quieren que sus hijos asistan a un colegio en donde se les forme en los valores religiosos que ellos sustentan o si, por el contrario, desean enviarlos a un colegio laico.

En esta dimensión se aprecia que en el sector particular subvencionado existen 812 establecimientos educacionales de orientación religiosa, lo cual constituye un 26,2% de la misma. El principal actor en este tipo de sostenedor es la Iglesia Católica, con una matrícula de casi 400 mil estudiantes de enseñanza básica y media. Además, las diversas Iglesias Evangélicas se han constituido también en sostenedores educacionales.

Tabla 8
Distribución de sostenedores particulares subvencionados vinculados a grupos religiosos

	Nº EE	%	Matrícula	%
Iglesia Católica	674	82,9	399.462	87,8
Iglesias Evangélicas	134	16,5	54.159	11,9
Otras Iglesias	4	0,6	1.147	0,3
Total	812	100	454.768	100

Fuente: Almonacid (2004). Elaboración propia a partir de Base de datos de Subvenciones Escolares del Ministerio de Educación. Año 2001.

Al preguntar a los padres si elegirían un colegio confesional o uno laico en caso de tener la oportunidad de cambiar a sus hijos a otro establecimiento de enseñanza media a una distancia similar y sin restricción económica, los padres de los colegios municipales responden que prefieren enviar a sus hijos a un liceo confesional en el

52,8% de los casos; este porcentaje disminuye a 47,2% en el caso de los colegios subvencionados y a 38,6% en los pagados. Estos datos muestran que existe una asociación negativa entre nivel socioeconómico de los padres y tipo de formación –religiosa o laica– que quieren que sus hijos reciban: a mayor nivel socioeconómico la preferencia de los padres se inclina por la formación laica.

Tabla 9
Preferencias educacionales de los padres, según dependencia administrativa
(en porcentajes)

Dependencia Opción religiosa %	Municipal		Particular Subvencionado		Particular Pagado	
	Confesional	Laico	Confesional	Laico	Confesional	Laico
	52,8	47,2	46,8	53,2	38,6	61,4

Fuente: Almonacid (2006).

e) Modalidad de enseñanza media: elección de los padres para optar por enviar a sus hijos a un liceo que imparta enseñanza media científico-humanista o técnico-profesional.

Como se ha señalado previamente, la educación media tiene un plan común inicial, de dos años de duración, luego del cual los estudiantes optan entre la modalidad científico-humanista o la técnico-profesional. La primera de ellas congrega el 56% del total de la matrícula del año 2001 y la segunda el 44% (OCDE, 2004). Este porcentaje de la educación media técnico-profesional, que equivalente a más del doble de la existente en 1981, se debe a que, en los últimos años, ha experimentado un importante crecimiento (Vargas, 2003).

Al realizar un desglose de la modalidad de enseñanza media técnico-profesional según el tipo de sostenedor que oferta este tipo de enseñanza, se aprecia que existen más ofertas de dependencia municipal que particular subvencionada, pagada y de corporaciones, en todas las modalidades técnico-profesionales. Esta información muestra que el crecimiento de esta modalidad se debe fundamentalmente a la acción de las municipalidades y no de los particulares, quienes tienden a concentrarse en ofertas científico-humanistas.

Tabla 10

Número de establecimientos educacionales según dependencia administrativa y modalidades de educación media técnico-profesional. Total nacional. Año 2001.

Modalidad de enseñanza	Dependencia Administrativa				Total
	Mun	PS	PP	Corp	
Comercial	138	121		6	265
Industrial	139	86		7	232
Técnica	113	57	1	5	176
Agrícola	61	38		4	103
Marítima	25	5		2	32

Fuente: Ministerio de Educación.

Según un estudio realizado por el Ministerio de Educación el año 1997, la modalidad técnico-profesional evidencia los mayores grados de satisfacción por parte de los padres, apoderados, egresados y representantes de las empresas (Vargas, 2003).

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El financiamiento del sistema educacional chileno ha experimentado un fuerte crecimiento a partir de la década del noventa. Como señalan Godoy y Carrasco (2003), de acuerdo con la Ley de Presupuesto del año 2003, en términos de mayor asignación de recursos por carteras ministeriales, el Ministerio de Educación mantuvo el segundo lugar respecto del año 2002, alcanzando la suma de US\$ 2.874.494. A juicio de González, “el total del gasto público en educación pasó del 2,6% del PIB en 1990 al 4,3% en 2000, y se estima que el gasto privado se expandió a una tasa aun mayor, pasando del 1,8% del PIB al 3,1% en 1998. Este último incremento se explicaría principalmente por los pagos de las familias en educación superior –cuyo arancel promedio es cercano actualmente a los dos mil dólares, independientemente si la institución es pública o privada–, y a los cobros de colegios pagados sin apoyo estatal” (González, 2005, p. 609).

Por su parte, el gasto del Ministerio de Educación acumuló un 181% de crecimiento real entre 1990 y 2000, recuperándose de la sostenida caída experimentada durante la década del ochenta. Según González (2005), el 65,4 % del gasto en el año 2000 del presupuesto del Ministerio de Educación fue destinado a financiar la subvención escolar, en la cual el incremento más significativo lo ha experimentado la educación especial, lo que se explica por el crecimiento de la matrícula en esta modalidad de enseñanza y por el aumento del valor de la USE. El segundo grupo de gasto estuvo dado por los programas de asistencialidad (8,7%) y luego por los gastos en infraestructura (8,2%); a este respecto cabe mencionar que el Ministerio de Educación, para lograr la modificación de la jornada escolar, tuvo que asumir el costo de nuevas instalaciones escolares (tanto para sostenedores municipales como para sostenedores particular subvencionados). El gasto en profesores ocupa el tercer lugar (7,4%) y se relaciona con premios de excelencia docente, programa de fortalecimiento de la formación inicial de los docentes, becas para alumnos destacados de pedagogía, publicaciones curriculares, perfeccionamiento nacional e internacional y subvenciones específicas para aumento salarial.

El gasto realmente ejecutado del Ministerio de Educación en el sistema escolar en el año 2000 se distribuyó de la siguiente forma:

Tabla 11
Distribución del gasto ejecutado, año 2000. Ministerio de Educación

Grupo de gasto	% ejecución real	Grupo de gasto	% ejecución real
Subvención	65,4	Otros	2,6
Asistencialidad	8,7	Programas de enseñanza básica	1,6
Infraestructura	8,2	Programas de enseñanza media	1,3
Profesores y no docentes	7,4	Adultos	0,1
Preescolar	3,7	Evaluación	0,1

Fuente: González (2005), a partir del comportamiento presupuestario 2000 del Departamento de Recursos Financieros del Ministerio de Educación.

Si bien el presupuesto en educación ha experimentado un fuerte crecimiento, este aumento se explica por el pago de las subvenciones a los sostenedores, sobre el cual existe escasa fiscalización y respecto de las cuales, además, no existen disposiciones que obliguen a los sostenedores a utilizarlas en esos colegios.

Los principales problemas que caracterizan el funcionamiento del sistema de subsidio a la demanda a través del cual se financia el sistema escolar chileno son: la posibilidad de que la competencia se base en la manipulación de los indicadores de calidad; la racionalidad de la elección de las familias; las diferencias de costo por alumno, que pueden no ser tomadas debidamente en cuenta por el sistema; la ausencia de competencia en algunas zonas de mayor dispersión geográfica; y los costos, especialmente psicológicos, en que incurren los alumnos que deciden cambiarse de escuela por no estar satisfechos con la calidad de la educación impartida así como los costos educacionales que afectan a los estudiantes que se quedan en un establecimiento que puede entrar en un espiral de deterioro (González, 2005).

DEBILIDAD INSTITUCIONAL, FRAGILIDAD DE LA LEY Y DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

El marco regulatorio que rige al sistema educacional chileno se basa en dos principios que, en la práctica, se han mostrado como contradictorios: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Como se ha señalado previamente, existen amplias libertades para constituirse en colaborador de la función educativa del Estado y escasa capacidad del Estado para fiscalizar el adecuado funcionamiento del sistema escolar. Esta situación ha generado diversos problemas:

a) Imposibilidad de modificar la LOCE. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que rige al sistema educacional chileno fue promulgada el último día del gobierno militar y se la considera

como parte de las leyes de amarre dejadas por el dictador para impedir el desmantelamiento del modelo económico y social construido durante su mandato. La posibilidad de modificación de esta Ley, en los gobiernos democráticos, se ha visto obstaculizada, por un lado, por la necesidad de tener un alto quorum calificado en el Parlamento, –como lo establece la Constitución Política de Chile, también aprobada durante el régimen militar– y, por otro, por los temores, sobre todo al inicio de la transición, a que los militares volvieran al poder.

En la actualidad, la presión de los estudiantes de enseñanza media ha colocado en el debate nacional la discusión de esta Ley. Producto de ello, la Presidenta de la República ha constituido un Consejo Asesor, con representantes de diversos sectores sociales y académicos, para analizar, entre otros temas, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se espera que en diciembre de este año, la Comisión entregue su informe y que se realice un debate en el Parlamento el año siguiente. Los resultados y las propuestas aún están en proceso y no se sabe en qué dirección avanzarán y si los diversos grupos políticos y de presión estarán dispuestos a realizar los cambios que se requieren.

b) Escasa fiscalización sobre los recursos asignados por concepto de subvención escolar. Si bien existen diversas normativas sobre fiscalización del uso de los recursos públicos entregados a los sostenedores, en la práctica, estas se ven obstaculizadas por normativas engorrosas y burocráticas. Un reciente caso altamente publicitado en los medios de comunicación mostró las irregularidades en que ha incurrido el sostenedor de los colegios Britania, de dependencia particular subvencionada. En este caso, la administración de los establecimientos se realizaba a través de tres figuras, la personal, la de su familia y la de una sociedad educacional constituida para tal efecto. La fiscalización de estas irregularidades demoró un par de años debido a las dificultades del Ministerio para aclarar el entramado legal entre los colegios.

En opinión de Pedro Henríquez, entre las estrategias más comunes para burlar el sistema de subvenciones están: declarar planta docente completa sin tenerla, contratar profesores hasta noviem-

bre y obtener de todas formas dinero para pagar enero y febrero, contratar personas sin título y pagarles menos, no pagar sueldos o cotizaciones previsionales y de salud y cobrar horas de clases que no se hicieron.

c) Escaso personal técnico destinado a fiscalización. Al respecto, es importante mencionar que sólo existen alrededor de 300 inspectores de subvención para las 11.296 escuelas y liceos existentes en todo Chile; en Santiago, este número se reduce a 30 para fiscalizar a 2.539 establecimientos. Según Pedro Henríquez,¹¹ ex jefe de Planificación y Presupuesto del MINEDUC, en el año 2003 se perdieron 25 mil millones de pesos por fraudes cometidos al sistema de subvenciones escolares, lo cual equivale al 1% del presupuesto del Ministerio, situación que se produce todos los años. Según el fiscalizador Miguel Verdugo, en todo Chile en el año 2000, se registraron dos millones de horas pagadas y no realizadas.

d) Escasas sanciones a los infractores. El ejemplo citado anteriormente sobre los colegios Britania muestra la precariedad de las sanciones que pueden aplicarse a los sostenedores que incurren en irregularidades en el uso de los recursos públicos. Así, en este caso, el sostenedor fue suspendido por un año y la sociedad que había constituido fue sancionada a perpetuidad; es decir, luego de un año, el sostenedor podía formar una nueva sociedad y volver a administrar establecimientos educacionales.

e) Invisibilidad de los sostenedores. Como se ha señalado, existe en Chile amplia libertad para constituirse en sostenedor de establecimientos educacionales; sin embargo, hay una escasa información respecto de quiénes son, qué sociedades establecen, cuántos colegios administran, cuándo dinero reciben del Estado por concepto de subvenciones. Al respecto, es importante señalar que la resolución 15.374 de diciembre del 2001 establece que tendrán el carácter de

11 En declaraciones al diario *La Nación* del 8 de agosto del 2006; en http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060827/pags/20060827183213.html.

reservado los actos y documentos del Ministerio de Educación referidos, entre otros, a la “subvención recibida por los sostenedores de establecimientos educacionales, sean estos municipales o particulares” y “los aportes recibidos por los establecimientos educacionales regidos por el DL. de 3166, de 1980”.

Utilizando la base de subvenciones del Ministerio de Educación, Almonacid (2004) categorizó a los sostenedores subvencionados en tres grupos: privados, religiosos y sociales, mostrando que esta actividad es desarrollada primariamente por particulares y secundariamente por grupos cuyos objetivos son sociales.

Tabla 12
Distribución de los colegios particulares subvencionados, según tipos de sostenedor.¹²

	Nº EE	%	Matrícula	%
Privado	2.121	68,6	747.107	58,5
Religioso	812	26,2	454.790	35,6
Social	163	5,2	75.787	5,9
Total	3.096		1.277.684	

Fuente: Almonacid (2004), elaboración a partir de Base de datos de Subvenciones Escolares del Ministerio de Educación. Año 2001.

El primer grupo, denominado “privado”, se distingue por su naturaleza legal, cuyo objetivo principal es la administración de establecimientos educacionales particulares subvencionados, a diferencia de los colegios religiosos y sociales en donde existe un objetivo mayor en el cual se inserta la acción educativa. En esta categoría se distinguen dos subgrupos: “particulares” y “sociedades”, que en total administran 2.121 establecimientos educacionales, con lo cual constituyen el principal actor en el total de los particulares subvenciona-

¹² El total de establecimientos particular subvencionados es de 3.594. Sin embargo, 500 de ellos no ha sido posible clasificarlos por falta de información en la base de datos.

dos. Al desglosar la información, se observa que 72,7% constituyen colegios “particulares” y 27,2% “sociedades educacionales”.

El segundo grupo, constituido por “sostenedores religiosos” está conformado por tres subgrupos: Iglesia Católica, Iglesias Evangélicas y Otras Iglesias, siendo la primera de ellas su principal actor.

El tercer grupo se refiere a un número de instituciones cuyos objetivos se encuentran en el sector social. La característica común a todas ellas es que corresponden a organizaciones sin fines de lucro, y nos encontramos con que existen una serie de agrupaciones de diversa índole administrando este tipo de colegios. En total, 163 establecimientos son administrados por diversas organizaciones de carácter social. Esta cifra significa un 5,2% del total de establecimientos particulares subvencionados con una matrícula de 75.787 alumnos.

Sobre la base de la experiencia de 26 años de existencia del sector particular subvencionado, se pueden señalar algunas características del funcionamiento de este sector:

- » No existe restricción territorial para crear un establecimiento educacional, con lo cual puede existir sobreoferta de colegios en una comuna.
- » Para establecer un colegio no es necesario demostrar que existe la necesidad educacional en la comunidad en donde se creará.
- » La mayor parte de los colegios subvencionados está en el sector urbano. Existen muy pocos en el sector rural.
- » En enseñanza básica, casi un tercio de los establecimientos son particulares subvencionados. En enseñanza media, este porcentaje sube a cincuenta por ciento.
- » No existe transparencia para conocer quiénes son los sostenedores y qué redes se establecen entre ellos.
- » No existe obligación de los sostenedores de utilizar en el propio establecimiento los recursos públicos que le entrega el Estado por subvención escolar.
- » Los mecanismos de sanción a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones son largos y burocráticos.

- » El Estado tiene escasa capacidad para fiscalizar que los sostenedores cumplan con sus obligaciones. Por ejemplo, dispone de un escaso número de funcionarios que realizan esta función.
- » Las sanciones establecidas a los sostenedores que no cumplen con sus obligaciones pueden ser burladas a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, una personalidad jurídica que tiene la calidad de sostenedor y que es sancionada de por vida para ejercer este rol, puede constituir otra razón social y continuar administrando otros establecimientos educacionales.

e) Procesos de selección de los estudiantes. En el sistema escolar chileno se ha instalado la práctica de selección de los estudiantes, ya sea por razones académicas, valóricas y/o de comportamiento. Al respecto, no existe información que muestre en cuántos colegios se selecciona a los estudiantes y qué criterios se utilizan para ello. Sin embargo, se trata de una práctica aceptada por los usuarios del sistema escolar en tanto el 70% de los padres está de acuerdo con que los alumnos sean seleccionados (Almonacid, 2006). Como señalan Correa Sutil y Ruiz-Tagle Vial (2006), la libertad de enseñanza de los padres no conlleva la obligación de los establecimientos de recibir a todos los niños que aspiren a educarse allí y, por lo tanto, se legitiman estos procesos de selección.

f) Discriminación. Un ejemplo ilustrativo de la fragilidad institucional sobre este tema se advierte en la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe 32/02 del 12 de marzo del 2002), en que se señala la solución amistosa entre el Estado de Chile y una alumna expulsada del colegio particular subvencionado Andrés Bello, de la ciudad de Coquimbo, debido a su embarazo adolescente. Lo interesante del caso es que la justicia chilena no acogió la demanda contra el establecimiento, por lo cual la familia de la afectada decidió acudir a instancias internacionales contra el Estado por no defender su derecho a la educación. Frente a esta situación, es el mismo Estado quien decide buscar una “solución amistosa”, que consiste en reubicar en otro colegio a la alumna y otorgarle becas de continuidad de estudios en otro colegio, pero sin ir al proble-

ma de fondo –la libertad de los colegios para decidir quién puede estudiar en los establecimientos que financia el Estado– ni sancionar a quienes realizan estas conductas discriminatorias.¹³

GRADO DE EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Para analizar el grado de efectividad que ha tenido la política educativa aplicada en Chile en el marco del cuasi mercado sobre el derecho a la educación, se distinguirá entre procesos de aprendizaje y procesos de integración social:

Procesos de aprendizajes

Durante un largo período, en Chile se han evaluado los aprendizajes escolares a través de una prueba nacional de medición denominada SIMCE, que mide los resultados de aprendizaje de los estudiantes de acuerdo con los planes de estudios. Esta prueba se aplica a todos los estudiantes de cuarto y octavo básico y a todos los de segundo año de enseñanza media.

El análisis de esta prueba para el año 2002, aplicado en cuarto año básico en las áreas de lenguaje y matemáticas, muestra que los colegios pagados obtienen mayores puntajes que los subvencionados y estos más que los municipales, en ambas pruebas. Por nivel socioeconómico de los establecimientos, se aprecia que los resultados están estratificados, evidenciándose que, a medida que aumenta esta condición, aumentan los resultados. Además, al combinar ambas variables, dependencia y grupo socioeconómico, se observa que en los establecimientos más pobres los resultados son un poco mejores en los municipales que en los subvencionados; en la cla-

13 El texto completo de la resolución se puede encontrar en www.publicacionescdh.uchile.cl/Libros/dh-mujeres/11carabantes.pdf

se media, los puntajes son mejores en los subvencionados y en los pagados; y en la clase alta son equivalentes entre los particulares subvencionados y los pagados.

Tabla 13
Resultados SIMCE por dependencia administrativa
según grupo socioeconómico. 4° básico (2002)

Grupo socioeconómico	Lenguaje y comunicación			Educación matemática		
	MUN	PSUB	PPAG	MUN	PSUB	PPAG
A (bajo)	229	216	-	223	210	-
B (medio bajo)	232	230	-	229	227	-
C (medio)	249	258	259	246	253	258
D (medio alto)	276	281	282	270	275	277
E (alto)	-	303	302	-	299	301
Totales nacionales	239	259	300	235	254	298

Fuente: MINEDUC. Departamento de Estudios y Desarrollo. MINEDUC. Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

Las adecuaciones que se han hecho a la prueba SIMCE han permitido su comparación entre diversos años de aplicación. En este sentido, de acuerdo con el Informe de la OCDE (2004), al analizar el desempeño del sistema educativo chileno según los aprendizajes alcanzados por los estudiantes de enseñanza básica y media en las pruebas nacionales de diversos años, se puede concluir lo siguiente:

a) Los promedios nacionales en la primera mitad de la década del noventa experimentaron una tendencia consistente, aunque leve, de incremento, reduciéndose levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Sin embargo, esta diferencia se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó.

b) La distribución social de los aprendizajes exhibe una estructura altamente estratificada e inequitativa, similar a la 1990.

c) Las mejoras en rendimientos son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que participaron en programas focalizados (Pg00 y Rural) implementados al inicio de la década del

noventa, lo que ha significado la disminución de las brechas de rendimiento de estos alumnos pobres

d) Las diferencias de logros entre las distintas dependencias administrativas del sistema subvencionado (municipal y particular subvencionado) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicamente homogéneos.

Procesos de integración social

De acuerdo con los datos analizados por González (2003) sobre la composición socioeconómica de los establecimientos educacionales, se puede señalar que el cuasi mercado educacional que funciona en Chile ha provocado que los estudiantes se agrupen en los establecimientos según su clase social. Esto es más evidente en el caso de los establecimientos municipales que concentran a los alumnos más pobres y en el de los particulares pagados que reciben a los estudiantes de familias más ricas. En el caso de los particulares subvencionados se observa mayor dispersión socioeconómica, pero a ella casi no llegan alumnos de los quintiles más altos. Esta situación de alguna manera puede ser considerada una especie de “apartheid” socioeducativo en donde la posibilidad de reunión de los alumnos socioeconómicamente diferentes se ve disminuida.

EFFECTOS DEL CUASI MERCADO SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

a) **Eficiencia.** El sistema de financiamiento, cuyo principal forma de cálculo es la Unidad de Subvención Escolar, ha tenido un efecto concreto sobre el aumento en el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar, de modo que, en la actualidad, Chile muestra altos niveles de cobertura en enseñanza básica y media. Esta situación es producto de que el principal interesado en la permanencia de los estudiantes es el propio sostenedor, quien cada

mes debe enfrentar sus obligaciones económicas, para lo cual debe esmerarse en que los estudiantes asistan el mayor tiempo durante el año y la mayor cantidad de años.

b) Funcionamiento de la oferta. Un claro ganador en este cuasi mercado es el sector particular subvencionado en tanto ha aumentado crecientemente su oferta, logrando que los padres, en un alto porcentaje, hayan decidido dejar de enviar a sus hijos a establecimientos de dependencia municipal. Sin embargo, el análisis de la oferta creada por la dependencia particular subvencionada muestra que se trata de una realidad más urbana que rural, que se encuentra desligada de las demandas económicas y productivas del país y que funciona preferentemente en las modalidades tradicionales del sistema escolar pero escasamente en educación especial (salvo en trastornos de aprendizaje y escuelas de lenguaje) y en educación de adultos.

La posibilidad de convertirse en colaborador de la función educativa del Estado ha sido utilizada fundamentalmente por organizaciones privadas y grupos religiosos. En menor medida, organizaciones de la sociedad civil se han constituido en sostenedores, pero, aunque existe una gran diversidad de organizaciones, estas constituyen un bajo porcentaje en la educación particular subvencionada.

c) Financiamiento. Desde la transición a la democracia, Chile evidencia altos niveles de inversión en educación en relación con su Producto Interno Bruto, constituyéndose, según la OCDE, en el segundo país a nivel mundial en esta materia. Sin embargo, el desglose de esta información muestra que gran parte de este indicador se relaciona con la inversión privada realizada por los propios padres, vinculada con los pagos de colegiatura y los aportes para costear la enseñanza superior.

Además, se han creado nuevos mecanismos especializados para complementar el financiamiento de la educación. Los principales son la Ley de donaciones educacionales y el financiamiento compartido. Estos mecanismos han tenido como efecto no esperado una mayor segmentación del sistema escolar

d) Participación. La participación de los actores en este cuasi mercado es muy reducida. Así, por ejemplo, no se aprecian organizaciones representativas (como Centros de Padres u organizaciones de mayor representatividad de carácter local, regional o nacional) a través de los cuales puedan exigir sus derechos. Las organizaciones de estudiantes tampoco tenían presencia ni participación, hasta este año, y sus demandas habían sido menospreciadas.

e) Control del Estado. El cuasi mercado supone una actitud preponderante por parte del Estado. Ella se aprecia, sin duda, en la capacidad del Ministerio de Educación de definir los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de aprendizaje, así como en la capacidad para evaluar los aprendizajes de los estudiantes a través de pruebas nacionales. Sin embargo, no se aprecia igual capacidad en el control que el Estado debe ejercer en relación con la supervisión e inspección del funcionamiento del sistema. En particular en este último aspecto –inspección– se aprecia que existen escasos funcionarios destinados a supervisar los recursos del Estado asignados a los diversos proveedores educativos.

e) Integración social. El cuasi mercado ha afectado los procesos de selección y discriminación de los alumnos en todo el sistema escolar, en tanto los colegios prácticamente no tienen restricciones para determinar mecanismos de selección de estudiantes. Por de pronto, existe una selección dada por la capacidad de pago de los padres (fundamentalmente en los colegios con financiamiento compartido). Además, se observa que los colegios generan mecanismos de selección al momento del ingreso y que también se da por temas valóricos. Esta situación ha llevado a que los alumnos se concentren en los colegios de acuerdo con su nivel socioeconómico y a que los colegios municipales se constituyan en receptores de los alumnos más pobres.

f) Calidad de la educación. En relación con los resultados de aprendizajes de los estudiantes chilenos medidos a través de pruebas estandarizadas, se aprecia que la calidad de la educación es

mala, lo cual se evidencia también en las pruebas internacionales en las cuales Chile ha decidido participar (TIMMS, PISA). Estos bajos resultados contrastan con el sostenido aumento de recursos que los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han destinado a la educación desde el inicio de la década del noventa.

Evaluando entonces el resultado de la creación de un cuasi mercado educacional en Chile en relación con el derecho a la educación, se puede señalar que las escuelas municipales siguen atendiendo a los sectores sociales y económicos más desaventajados (sector rural y urbano marginal), de modo tal que, aun cuando la descentralización significó un cierto mejoramiento desde el punto de vista de la gestión, no ha provocado un mejoramiento de la calidad de la enseñanza (Latorre, 1991). Paradójicamente, ha debido ser el mismo Estado quien intervenga para intentar resolver las desigualdades que la economía de mercado construye dentro del sistema escolar.

Si bien la creación de un cuasi mercado educacional ha posibilitado que aumente la presencia de los privados en el sistema educacional, este incremento se ha producido en donde es posible obtener mayores ganancias, de modo que las ofertas de los privados se concentran en sectores urbanos. Allí donde no existe rentabilidad difícilmente se creará una oferta privada. Por lo tanto, es deber del Estado, a través de los municipios, atender a los sectores más desprotegidos socialmente. Sin embargo, en la práctica, los recursos económicos con que cuentan estos municipios son escasos, a pesar de ser justamente los que presentan mayores problemas sociales.

La introducción de elementos competitivos entre escuelas distorsiona profundamente la naturaleza del sistema educacional y, con ello, el derecho a la educación, logrando que ciertos sectores de la sociedad sean marginados de los beneficios de la movilidad social: quien sólo puede optar por ir a una escuela municipal tiene mayores probabilidades de repitencia y deserción escolar, menores resultados académicos y menor posibilidad de continuación de estudios secundarios y de ingresar a la educación superior; por lo tanto, su inserción laboral estará determinada de antemano: accederá sólo a empleos con menores exigencias y con menores sueldos. Lo dramático de la situación es que el Estado no puede asegurarles a los ciu-

dadanos el derecho a la igualdad de oportunidades y a acceder a una educación de calidad. Supeditados a las condiciones de mercado los propios individuos (y sus familias) deben ser quienes desarrollen las mejores estrategias para competir por obtener un servicio educacional apropiado, el cual es impartido por los privados a través de los colegios particulares subvencionados.

Así apreciamos que el sistema educacional chileno constituye un reflejo de esta sociedad empatada a la que nos referíamos al principio de este análisis: coexisten un sistema público y otro privado sin que se haya logrado imponer ninguna de las dos modalidades de enseñanza a pesar de los constantes esfuerzos, en uno y otro sentido, por consolidar una de las dos posiciones en desmedro de la otra y existiendo escasos canales de integración entre ambos. El primer informe de la Comisión Asesora muestra que no se han encontrado aún los acuerdos necesarios que aseguren el derecho a una educación de calidad.

CAPÍTULO 3. EDUCACIÓN EN CHILE:

EL MERCADO COMO INSPIRACIÓN Y ASPIRACIÓN

Durante la dictadura, se impulsaron un conjunto de políticas educativas cuya racionalidad se inscribe en un particular diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema así como en una noción—más o menos precisa— de las transformaciones necesarias para superar las deficiencias detectadas. Tras el fin del régimen de facto, las modificaciones legislativas y normativas introducidas por parte de los gobiernos de turno no han desviado la trayectoria de los procesos que se desencadenaron en la década de los 80, muy probablemente, porque tampoco han pretendido hacerlo.

Al igual que con el conocimiento científico, evaluar la efectividad del modelo educativo actual requiere identificar los propósitos y logros con los que dicho modelo se compromete. De este ejercicio se deriva una crítica al grado de consistencia interna entre los fundamentos en los que se basaron las políticas aludidas, su forma de implementación y los resultados obtenidos. Sin perjuicio de lo anterior, aunque en otro plano de análisis, también es válido preguntarse por la aplicabilidad o verdad de los supuestos que dieron origen y mantienen el actual ordenamiento, así como por los intereses que movilizan a los individuos involucrados en su formulación teórica y práctica, tanto en el pasado como en nuestros días. Tal crítica externa, por último, es la llamada a relevar la omisión o invisibilización de ciertos objetivos de bienestar social que el paradigma en cues-

ción no alcanza a garantizar o simplemente no contempla desde su formulación.

La presentación del caso chileno intentará un recorrido por los tipos de crítica a la instalación de un sistema educacional inspirado en el modelo de mercado y que, a la vez, está en permanente tensión por cumplir con los requisitos de un mercado verdadero. Es de rigor partir de una descripción del contexto histórico de las ideas que inspiraron los cambios en el sector educación y de los cuerpos legales y administrativos en que se tradujeron para el caso chileno, incluyendo las modificaciones posteriores a 1988.

Una vez situados en términos temporales, abandonaremos el hilo cronológico para analizar cinco “compromisos” consustanciales al modelo que sirve de referente al sistema educativo en nuestro país:

1. Racionalización del gasto público.
2. Descentralización administrativa en tanto elemento dinamizador.
3. Libertad de enseñanza y/o empresa.
4. Rol activo de los usuarios como consumidores.
5. Mejoras académicas individuales y para el sistema.

Los cinco aspectos mencionados funcionan no sólo como principios sino también como fines hacia los cuales propender y, por lo tanto, pueden ser analizados en detalle desde la perspectiva de las promesas de bienestar que comporta el mercado en general, sin necesidad de recurrir a lógicas externas que cuestionen su validez. Además, cada una de las dimensiones permite la comparación con otras realidades nacionales en las que también se observa una progresiva liberalización del sistema, lo que, a su vez, pone de manifiesto las particularidades del caso chileno.

A su vez, hemos elegido articular la reflexión sobre estos “compromisos” a partir de la contienda argumental sobre los beneficios educativos individuales y colectivos de un subsidio a la demanda que favorece la participación de proveedores privados y el involucramiento del sector público en tanto un proveedor más que compite. Tal contienda argumental se ha desplegado parcialmente en el plano

de la evidencia empírica producida en Chile, haciendo referencia a experiencias internacionales y, por cierto, al compás de las distintas posiciones ideológicas que dan sentido a la información disponible, algunas de las cuales son más audibles que otras.

SUBSIDIO A LA DEMANDA Y PRIVATIZACIÓN: LOS BENEFICIOS INDIVIDUALES Y AGREGADOS PARA LOS ESTUDIANTES Y LA NACIÓN

En una primera mirada, si se pone la atención en los efectos que ha tenido la implementación del mecanismo de vouchers en educación sobre los resultados de aprendizaje, se puede sostener que esta es una discusión no enteramente zanjada a nivel académico y sobre la cual aún falta aportar evidencias empíricas. En lo que sigue de este apartado se esboza un panorama síntesis de los principales argumentos en juego a la hora de evaluar la instalación de esta modalidad de financiamiento a la luz de los datos aportados por la experiencia.

La promesa central del mecanismo del voucher es la siguiente: la promoción de la competencia entre escuelas y la entrega de autonomía respecto del aparato público que contempla la política de subsidio a la demanda en reemplazo de las asignaciones estatales directas a la oferta, subirá los rendimientos académicos.

La discusión planteada lleva a preguntarse si el mecanismo de vouchers ha hecho algo por mejorar los resultados del sistema en general o si, por el contrario, se le puede atribuir una responsabilidad en la baja de estándares de las escuelas con desventajas de partida.

La respuesta de los críticos al sistema vouchers es que acrecienta las brechas entre estudiantes acomodados y no acomodados sin incrementar el rendimiento promedio de la nación. En los EE.UU este es un debate no cerrado. Los estudios muestran evidencias contradictorias en los estados que aplican programas vouchers y no está claro qué pasaría si el sistema se hiciera universal, como es el caso

de Chile, en donde supuestamente el subsidio está disponible para todos.

Como señalan Carnoy y McEwan, en el caso chileno las diferencias no son significativas, o cuando lo son, hay mucha variación entre los colegios particulares subvencionados. De acuerdo con estos autores, los colegios católicos son los que realmente marcarían una diferencia significativa a favor de las escuelas particulares subvencionadas. En la misma línea de análisis de la calidad de aprendizajes, también hay evidencia para sostener que los incrementos en la educación privada en Chile no han elevado los rendimientos en matemática y lenguaje para todo el sistema (Hseih y Urquiola, 2003).

Desde el punto de vista complementario de la equidad, se debe tomar en cuenta que en Chile la selección de alumnos es un hecho. Parece haber una asociación clara entre el contexto de competencia que se aspira a consolidar y la segregación sociocultural, de tal modo que no es sorprendente que el rendimiento baje en las escuelas públicas ya que estas suelen perder a sus mejores alumnos, académica y socioculturalmente hablando (Hsieh y Urquiola, 2003).

Adicionalmente, por el efecto pares, la concentración de alumnos de bajo rendimiento y bajo capital social atentaría contra el aprendizaje del grupo en donde se concentren alumnos con bajo capital cultural (tanto en escuelas pobres públicas como privadas).

Sin embargo, a juicio de Sapelli, si hubiera incentivos reales para educar a los estudiantes pobres, los privados los aceptarían, razón por la que el economista aboga por elevar sustancialmente la subvención a los alumnos de menos recursos. La selección es producto del diseño del sistema, concluye, y no inherente a la subvención por estudiante o a la privatización de la provisión educativa. El mismo autor no le da mucho crédito al real peso del efecto pares y refiere datos que muestran que, después de controlar por nivel socioeconómico, los privados subvencionados muestran mejores resultados. En este sentido, agrega que la segregación podría no ser un problema en sí mismo porque a mayor homogeneidad, mejoran los resultados. Además, las escuelas privadas se desempeñan mejor en un aspecto crucial para los padres: la disciplina (Sapelli, 2003). Ante este tipo

de argumentos, queda pendiente la pregunta sobre qué pasa con la cohesión social y con las expectativas bajas que se reproducen en escuelas que concentran a estudiantes de escaso rendimiento académico y pocos recursos, así como menos involucramiento parental.

Revisando el estado de la contienda argumental hasta este punto, por un lado se podría sostener que, a pesar de que en Chile se ha favorecido un incremento explosivo de la provisión privada y particular subvencionada, parece que la educación chilena, como un todo, está peor que hace 30 años y que los magros resultados en pruebas internacionales darían fundamento a esta perspectiva crítica de las reformas de las últimas décadas. Por otro lado, algunos sectores retrucan este diagnóstico culpando a la mala aplicación del modelo por las deficiencias detectadas en los rendimientos.

De acuerdo con la revisión de la literatura sobre este tema, Contreras y otros (2004) señalan que el sistema público chileno no compite como debiera debido a las restricciones presupuestarias blandas y a la rigidez en el estatuto docente. Sin embargo, por razones metodológicas asociadas al SIMCE, reconocen que no es posible conocer si la competencia ha elevado el rendimiento en Chile desde que se instalaron las reformas en los años 80.

Tampoco está probado si, a la reducción neta de rendimiento en las escuelas públicas por efecto de emigración a escuelas privadas, se suma un efecto negativo vinculado al efecto pares (y viceversa, que la superioridad de las particulares subvencionadas se deba a algo más que a los buenos alumnos que selecciona y al efecto pares que juega a favor). No obstante, los estudios con datos desagregados, posteriores a 1998, tienden a mostrar más evidencia a favor de que la competencia entre escuelas privadas (y entre privadas y públicas) eleva el rendimiento de las mismas, apunta la revisión de Contreras y otros (2004).

En síntesis, podemos decir que los esfuerzos realizados para crear y hacer funcionar un cuasi mercado –del gobierno militar por imponerlo y de la Concertación de Partidos por la Democracia por mejorarlo– no muestran evidencias fuertes que permitan asegu-

rar que con esta modalidad de funcionamiento se haya producido un mejoramiento significativo de los aprendizajes y que, con ello, se haya contribuido al derecho a una educación de calidad a nivel nacional.

LOS CINCO COMPROMISOS QUE SIRVEN DE BASE AL MODELO CHILENO: VOUCHER, EVIDENCIA EMPÍRICA Y CONTIENDA ARGUMENTAL

Una vez establecidos algunos antecedentes básicos acerca de las implicaciones del modelo de subsidio a la demanda a través del mecanismo del voucher para la educación chilena en cuanto a calidad y equidad, se analiza el sistema en cuanto a los supuestos y las promesas que le subyacen, intentando dar cuenta del panorama ideológico y argumental y también –en la medida en que esté disponible– de la evidencia empírica que sostiene el debate.

RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El uso racional y eficiente de los dineros fiscales constituye un sello característico de los modelos como el aplicado en Chile. En relación con la privatización creciente de la oferta y las propuestas de fomentar la responsabilidad individual en la elección del establecimiento educacional vía un subsidio mucho más decidido a los padres en desmedro del financiamiento directo a las escuelas públicas, cabe preguntarse cuánto costaría a los contribuyentes un sistema de vouchers corregido y universalmente disponible.

La respuesta no es clara si tomamos en cuenta que una política realmente redistributiva debiera partir por aumentar el gasto por cada niño que se encuentra en situación de desmedro educativo y socioeconómico ya que son “más caros de educar”. Aunque se discute la implementación de dicha medida, específicamente en el contexto del debate sobre el mecanismo de subvención preferencial, todavía no existe un acuerdo sobre el monto de dinero que involucraría.

Sin embargo, hay quienes dan por descontado, sin necesariamente respaldar esta afirmación en antecedentes previos del contexto nacional o de otras realidades, que ese delta sería mucho mejor aprovechado por los privados. Tampoco se aclara el grado en que se permitirá el derecho al lucro y qué estándares de cumplimiento se exigirán a cada proveedor para poder asegurar que la inversión de recursos estatales valió la pena, si bien algunos sostendrán que la regulación excesiva es innecesaria en el sector privado. Finalmente, y ya que es inconcebible la no fiscalización, ¿cuánto dinero cuesta instalar un sistema que realmente esté en condiciones de impedir los abusos y la mala calidad educativa? ¿Quién debería pagar por él? Nuevamente, estamos ante la misma disyuntiva: limitar la acción del mercado o, por el contrario, estimularla.

Hoy, según quienes apoyan los vouchers, no existen suficientes incentivos para que las escuelas matriculen alumnos pobres, sin embargo, si se universaliza un subsidio que siga al alumno, sí los habrá. Tampoco hay suficientes incentivos en el sector público para hacer las cosas bien, porque no existe el peligro de cierre, mientras que los privados siempre querrán ser efectivos porque de eso depende su supervivencia. No es necesaria tanta desconfianza ni controles adicionales hacia los privados en la medida en que exista un sistema de aseguramiento de la calidad en forma. En Chile, Sapelli (2003) es partidario de no sobre regular a las escuelas particulares subvencionadas.

La política aplicada en Chile sí fue coherente con la reducción en gasto público y con quitarle matrícula al sector fiscal. Se podría decir que esos son objetivos cumplidos.

Sapelli (2003) insiste en que los privados se desempeñan mejor con menos recursos. Según él, los municipios incluso se contentan con tener menos alumnos en la clase en lugar de ser productivos, mientras que los privados no se conforman. Es más, los programas focalizados en escuelas públicas son una forma de discriminación que desincentiva la productividad de esos establecimientos públicos porque a las instituciones no se les exige nada a cambio por tener el monopolio de beneficios que los estudiantes perderían si se cambian a una escuela privada más acorde con sus necesidades

educativas. Es necesario volver al hecho de que, en términos de calidad, la educación privada no difiere significativamente de la educación municipal.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN TANTO ELEMENTO DINAMIZADOR

Consistente con el principio de racionalización del gasto público, la descentralización de la educación chilena es una acción de carácter fundamentalmente político que obedece al propósito de limitar la acción del Estado sobre la provisión educativa. De este modo, se apuesta, en teoría, a que el nivel central actúe básicamente como garante de un mínimo de financiamiento, supervisión y regulación, mientras que el nivel local, es decir, cada colegio o escuela, goce de un grado de autonomía tal que le permita competir por la retención de alumnos. Como consecuencia, se supone que la descentralización, al empoderar el nivel local de gestión, permite mayores niveles de innovación, dinamismo y flexibilidad repercutiendo en una administración más eficiente de los recursos.

Con respecto al propósito de descentralizar la educación chilena, existe cierto consenso en todos los actores involucrados en la discusión de que debe existir una institucionalidad que permita una administración eficiente del sistema, dadas la magnitud del sistema escolar y la diversidad de contextos socioculturales asociados a las circunstancias territoriales del país. Pensar en un sistema totalmente centralizado, como el que hubo en el período previo a la dictadura militar, se vuelve una idea compleja de concebir debido a las dimensiones que presenta este sistema en la actualidad. Las divergencias se acentúan más bien en el momento de definir en qué ente institucional debe recaer el papel de actor político intermedio –si este debe estar dentro del Ministerio de Educación o en una estructura externa–, qué tan radical debe ser esa descentralización –es decir, cuánto poder de decisión se debe transferir–, y si se debe priorizar la descentralización de los aspectos técnico pedagógicos por sobre los financiero administrativos, o viceversa, como ocurre en la actualidad en Chile.

Las críticas al modelo, desde el punto de vista de la descentralización de la educación, se centran no tanto en el propósito mismo de la descentralización como en la forma cómo se implementa este proceso en el caso chileno. Dentro de esta perspectiva crítica, se pueden distinguir aquellos que sitúan los argumentos en el plano de lo organizacional (Serrano, Fernández y Pavez, 2001) y aquellos que realizan una crítica de carácter no sólo técnico sino también político, al apuntar hacia la ausencia de transferencia de poder político hacia los contextos locales y al debilitamiento del rol del Estado, cuestión que se explica por la ausencia de legitimidad democrática en la que fue diseñado e implementado el proceso de descentralización, obviando cualquier atisbo de participación de los actores involucrados y relevando únicamente elementos que permitiesen la plena entrada al mercado educativo de los establecimientos particular subvencionados (OCDE, 2004).

La evidencia empírica demuestra indiscutiblemente que la pretendida autonomía de las escuelas que reciben subvención del Estado no es tal, de modo que el incremento de calidad a través de la competencia que supone el modelo de mercado no estaría ocurriendo. Los establecimientos públicos dependen administrativamente de las municipalidades, órgano que carece de facultades técnico-pedagógicas, pero que controla el subsidio que proviene del Estado, la designación de directores y reubicación de docentes, entre otros aspectos fundamentales para un establecimiento educativo. Las escuelas y liceos, por sí solos, tienen escaso poder de autogestión, de manera que cuentan con un margen restringido de decisión para impulsar procesos de mejoramiento de la calidad educativa, o para competir si se mira desde una perspectiva netamente económica.

Al poner la mirada sobre la equidad de la educación chilena, el aspecto más criticado es el hecho de que la descentralización descanse en la figura de los municipios como actores políticos intermedios. La heterogeneidad de las capacidades municipales a lo largo del país –capacidades económicas y técnicas– para llevar a cabo la gestión de la educación genera segregación educativa y reproduce las desigualdades sociales de origen de los grupos que se educan en los distintos tipos de establecimientos, municipales y privados.

A esto se suma la desigualdad social que existe previamente entre comunas pobres y comunas ricas y que hace aun más evidente la desigualdad de condiciones de base para competir (OCDE, 2004).

Desde la trinchera opuesta, los sectores que apoyan la descentralización chilena postulan que este es un proceso que debe ser profundizado para que efectivamente ocurra competencia. Los argumentos que entregan se basan en la interpretación que hacen sobre el hecho de que los establecimientos particulares logren mejores resultados académicos y gocen de mayores niveles de autonomía que los municipales; por lo tanto, inducen, la institucionalidad de la educación particular y la autonomía que supondría para estos establecimientos repercutiría en el incremento de la calidad educativa. De este modo, implícitamente, postulan que la oferta educativa debería tender hacia ese modelo (Larrañaga, 1995). En la actualidad la descentralización –con todos los procesos beneficiosos que desencadenaría para la educación– no estaría funcionando porque existen demasiadas trabas regulatorias que impiden que los establecimientos gocen de mayor autonomía, cuestión que compromete mayormente las capacidades de gestión de las escuelas municipales. Tal sería el caso del Estatuto Docente, según lo que plantea Sapelli.

Junto con esto, quienes así argumentan entregan evidencia internacional basada en países de la OCDE que afirma que a mayor descentralización en la toma de decisiones mejores resultados académicos en la prueba PISA, siendo los casos más demostrativos de esta situación, Finlandia, Inglaterra y Nueva Zelanda (Libertad y Desarrollo, 2006). Ahora bien, descentralización no necesariamente implica que las decisiones sean tomadas por los poderes locales o por la ciudadanía; en el caso chileno, la descentralización ha sido definida más bien como una medida que ha tendido a delegar funciones burocráticas pero no poder de decisión o autonomía, ya que las decisiones siguen estando en manos del gobierno central.

Desde el punto de vista del voucher, quienes adhieren a la privatización de la educación chilena critican que la administración por parte del municipio genera una situación de desvinculación entre el establecimiento y el voucher, obstruyendo el mecanismo del subsidio a la demanda y afectando mayoritariamente a las escuelas

municipales. Concretamente esto se traduce en que las municipalidades hacen una suerte de “caja común” con las subvenciones y las distribuyen para el total de los establecimientos que están bajo su administración, pudiendo ocurrir que un establecimiento con buenos resultados tenga que subsanar financieramente a otro establecimiento que no lo “hace bien” (Larrañaga, 1995).

Retomando la crítica más sustancial al proceso de descentralización, la falta de transferencia de poder hacia los contextos locales configura un sistema que, aunque descentralizado territorialmente, es incapaz de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones, ofreciendo una educación que de todos modos resulta impuesta y poco pertinente para muchos contextos socioculturales (OCDE, 2004). La implementación de los consejos escolares, si bien apuesta a avanzar hacia objetivos de participación y empoderamiento de la comunidad educativa, es incierta en términos de efectividad ya que estos se constituyen mayoritariamente como instancias consultivas sin poder resolutivo.

Los defensores de la descentralización vía municipalidades argumentan al respecto que el factor *accountability* o “rendición de cuentas” falla debido a que las responsabilidades de cada actor no están esclarecidas y, por lo tanto, tampoco hay una fiscalización eficiente de las tareas y funciones en el sector público. Este argumento se debe hacer extensivo al sector particular subvencionado, donde no existe la exigencia de rendir cuentas sobre los recursos que transfiere el Estado a los privados vía subvenciones.

Teniendo en cuenta estas evidencias, el Consejo Asesor Presidencial se hace cargo de la discusión a fines de 2006 planteando la necesidad de perfilar una nueva institucionalidad, ya sea manteniendo la municipalización o creando un ente administrador autónomo y descentralizado a nivel regional o provincial, que rinda cuentas en función de calidad y equidad del sistema al Ministerio de Educación. La discusión no avanza mucho más allá de lo planteado: se define que esta administración debe contener parámetros territoriales adecuados a cada contexto y unificar criterios técnico-pedagógicos y financiero-administrativos. No se tiene claridad acerca de la dependencia de la entidad administradora de educación (muni-

palidades, gobiernos regionales, ministerio o creación de Servicio Nacional de Educación Pública dependiente del MINEDUC).

LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y/O EMPRESA

La limitación de la incidencia del Estado en la provisión de educación se complementa con el marco jurídico que rige el sistema, en el cual el principio de libertad de enseñanza tiene un papel central. La libertad de enseñanza se expresa en dos caras: la libertad de elección por parte de la demanda y la libertad de los oferentes de abrir y mantener establecimientos educacionales. El voucher, postulan quienes se muestran favorables a este mecanismo, resguarda la libertad de enseñanza al entregar un subsidio a las familias para que elijan libremente el establecimiento donde educar a sus hijos, activando así la lógica del mercado que impulsa a la competencia de los establecimientos educativos. La libertad de enseñanza, además, tendría otras virtudes para la vida democrática, como el respeto a la diversidad y al pluralismo. Se debe hacer notar que, en el contexto político en que se fijó el marco regulatorio para la educación chilena, estos valores no habrían constituido “compromisos” sustanciales en el diseño de la institucionalidad del modelo, sino que sólo recuperada la democracia se habrían vuelto valores relevantes.

Ahora bien, teniendo en cuenta estas breves especificaciones, ¿en qué se traduce concretamente el derecho a la libertad de enseñanza en el contexto chileno? La libertad de enseñanza ha tenido su principal expresión en la libertad de los particulares de fundar establecimientos. De hecho, como se vio en los capítulos anteriores, los establecimientos de administración privada con financiamiento público tuvieron un crecimiento importante y sostenido desde la década de los ochenta; de modo tal que la libertad de enseñanza se traduce más bien en libertad de emprendimiento por parte de la oferta. Si se hace una evaluación en términos de efectividad, la evidencia empírica no permite concluir que la entrada de los privados a la educación haya incrementado significativamente los niveles de calidad del sistema en su conjunto, ya que, cuando los resultados académicos de los colegios particulares subvencionados son con-

trolados por nivel socioeconómico, las diferencias de estos con los establecimientos municipales prácticamente desaparecen (OCDE, 2004). Por otro lado, el elemento más evidente que ha desencadenado hasta ahora la introducción de competencia en educación ha sido el traspaso progresivo de los alumnos de los establecimientos municipales hacia los privados. No obstante, esto no ha redundado en una mejora de la calidad, según demuestran Hsieh y Urquiola, ya que los particulares han tendido a elevar el rendimiento no a través de una mejora cualitativa del servicio que entregan sino a través de la selección de alumnos “más fáciles de educar”. Esta evidencia en cierta forma viene a derribar la promesa neoliberal de que la libre competencia en educación genera directamente incrementos de calidad.

El panorama se vuelve más complejo cuando se analiza el sistema desde el punto de vista de la equidad. Es evidente que la libertad de emprendimiento en educación ha contribuido a profundizar la segregación educativa, reproduciendo desigualdades sociales (OCDE, 2004). Para abordar este problema desde el punto de vista del esquema de financiamiento, se han propuesto y discutido diversas alternativas, entre ellas, la obligatoriedad de incorporar cuotas mínimas de “alumnos vulnerables” en los establecimientos que reciben financiamiento estatal y, en respuesta a esta medida, la implementación de la subvención preferencial.

Para quienes defienden la privatización, la imposición de cuotas de vulnerabilidad en establecimientos atenta contra un derecho constitucional, como es la libertad de enseñanza, por dos razones: por un lado, porque limita la libertad de los establecimientos de seleccionar alumnos y, por otro, porque pone obstáculos a la libertad de elección de los padres respecto de con quiénes se educarán sus hijos. Junto con esto, agrega Sierra (2003), no está probado que la integración de alumnos genere mejoras de calidad; por el contrario, como plantea Sapelli relativizando el “efecto pares”, habría evidencia que dice que los niños aprenden mejor en clases homogéneas. En estrecha vinculación con esta idea, Sierra plantea que la cuota del 15% vulnerable podría atentar contra el mecanismo de la meritocracia, según el cual suponiendo homogeneidad de base los alumnos

pueden ser evaluados en base a sus capacidades y no a su origen. Además, argumenta Sierra, sin entregar evidencia empírica, el respeto por la meritocracia podría ser un criterio a tener en cuenta por los padres para elegir una escuela. La subvención preferencial, en cambio, sí puede ser beneficiosa a juicio de estos autores debido a que posibilita que sean los establecimientos los que, haciendo uso de la libertad de enseñanza, estimen conveniente para la comunidad educativa integrar alumnos “vulnerables”.

Como crítica a estas propuestas recién expuestas, retomando el tema del voucher, desde un punto de vista ético resulta de cierta complejidad aceptar la idea de que los particulares puedan “lucrar” con los alumnos en riesgo social, ya que la subvención preferencial comporta el incentivo de otorgar una subvención mayor al alumno vulnerable. Siguiendo con la postura crítica, la integración sería un objetivo deseable para la cohesión social, de modo tal que los fondos públicos no deberían ser utilizados si hay perjuicio de este valor. En esta misma línea, también se plantea que los fondos estatales no tendrían por qué destinarse a establecimientos con orientaciones confesionales. En otras palabras, el resguardo de la libertad de enseñanza no debería interferir con el derecho a la educación.

Finalmente, si se analiza la libertad de enseñanza más allá de la libertad de empresa, se debe señalar que esta también abarca la diversidad de proyecto educativo y de currículum, metas atendibles y legítimas; sin embargo, hoy en día todos los colegios compiten por un mismo tipo de educación, aquella que permite posicionarse en el SIMCE y la PSU. No es de extrañar que con los colegios pase lo mismo que con el sistema universitario de elite que recibe incentivos por obtener los mejores alumnos. Para Hsieh y Urquiola (2003), la pregunta es cómo forzar al voucher a incrementar la productividad educativa en lugar de profundizar la segregación.

ROL ACTIVO DE LOS USUARIOS COMO CONSUMIDORES

Relacionado con lo que se planteaba en el punto anterior, pero ahora enfocando el problema desde el punto de vista de los usuarios del sistema, el voucher, sostiene sus defensores, otorga a los padres mayor libertad de elección, estimula la demanda. Desde la lógica de mercado, la capacidad de elegir libremente podría, a su vez, generar mayor involucramiento y satisfacción con la escuela y, en definitiva, con el proceso educativo de los hijos. Esto, en términos de calidad, tiene efectos favorables: se sabe que cuando hay padres comprometidos con la educación de sus hijos los resultados de aprendizaje son mayores. Adicionalmente, desde la lógica del bien común, el resultado sería mayor cohesión social, más democracia y una ciudadanía empoderada. Nuevamente, la pregunta que debe hacerse al respecto es la siguiente: ¿efectivamente todas las familias tienen la misma capacidad de elegir qué educación entregar a sus hijos?, o de manera más precisa, ¿hasta qué punto las familias pobres pueden elegir en qué establecimiento matricular a sus hijos? La evidencia disponible hasta ahora demuestra que la satisfacción asociada a la libertad de elección sólo se hace realidad entre padres de clase media y acomodada, y que el mecanismo del voucher en el sistema educativo chileno ha acentuado la tendencia hacia una mayor segregación educativa y social (OCDE, 2004).

La elección racional por parte de las familias supone, a su vez, la disponibilidad suficiente de información para poder optar por uno u otro colegio. Esta condición, en teoría, estaría garantizada a través de la implementación de mediciones nacionales como el SIMCE. No obstante, las evidencias al respecto indican que no es efectivo que los padres recurran a los resultados académicos para elegir establecimientos (porque además esta información no se pone a disposición de las familias y, de hecho, no existe ninguna norma que establezca la obligatoriedad de hacerlo), sino que, más bien, priman factores de carácter simbólico, como el status, o simplemente razones prácticas, como la cercanía con el hogar. Por otro lado, si se apela al comportamiento perfectamente racional de los usuarios del sistema en tanto consumidores de un servicio y a la disponibilidad de información

como un elemento central de esta premisa, cabe preguntarse: ¿está al tanto la ciudadanía de las ventajas que supuestamente comporta el subsidio que el Estado les entrega como demandantes? ¿Conocen las familias sus derechos, al menos como consumidores, en lo que respecta a educación? Probablemente este es un ámbito en el cual la investigación no ha sido abundante, y por lo tanto, no se cuenta con datos que puedan dar respuestas claras a estas preguntas.

Si se sigue ahondando en la capacidad efectiva de elección de la ciudadanía, se debe señalar que los establecimientos particulares, al tener la facultad de seleccionar alumnos, limitan las posibilidades de elección de las familias con menor capital social y económico, dándose una relación en la que quienes terminan eligiendo son los oferentes y no los demandantes cuando se trata de familias pertenecientes a sectores sociales bajos (Bellei, 2004).

Paradójicamente, el argumento de equidad a favor de los vouchers plantea que, en definitiva, los pobres también deberían tener derecho a acceder a buenas escuelas como las privadas. Es en virtud de ello que conservadores y algunos liberales piensan que los vouchers merecen una oportunidad en EE.UU. Muchos proponen vouchers de transporte que hagan factible el traslado, de modo que la distancia no sea un factor que reduzca la gama de elección.

Siguiendo con esta línea de argumentación, en la medida en que estén dadas ciertas condiciones que garanticen la capacidad de elección por parte de las familias, y suponiendo que los padres son perfectamente capaces de tomar decisiones racionales, el lucro no tendría por qué ser negativo. Por el contrario, un contexto de competencia convertiría a los padres gradualmente en ciudadanos más responsables, racionales y exigentes. Además, existen ganancias no académicas en la elección de colegios asociadas a cuestiones de status y culturales (Hsieh y Urquiola, 2003). En la visión de los pro vouchers, el sólo hecho de eliminar las restricciones de todo tipo para elegir dónde matricular a sus hijos les restituye a los padres una sensación de control y, básicamente, actualiza su derecho preferencial a determinar qué es mejor para sus hijos.

Finalmente, cabe señalar que la relevancia de la posibilidad de elegir entre la educación pública y la particular se vuelve problema válido en culturas “acostumbradas” a una educación pública sinónimo de precariedad o con un contrato social muy particular entre el Estado y su sociedad civil, como es el caso de Holanda. En países con sistema públicos fuertes y de calidad, la importancia de la libertad de elección o de optar por el sistema privado pierde dramatismo o es un falso problema.

MEJORAS ACADÉMICAS INDIVIDUALES Y PARA EL SISTEMA

Desde la óptica del modelo de mercado, la elevación de la calidad de la educación vía competencia de la oferta trae aparejados simultáneamente beneficios individuales, colectivos y económicos. Importa, si se sigue este argumento, no tanto la equidad del sistema, como la diversidad y calidad que la oferta pone a disposición de los usuarios. Los problemas de equidad son resueltos a través de la lógica del mercado o mano invisible, en un proceso de ajuste entre la oferta y la demanda. Para quienes sostienen esta creencia, las iniciativas orientadas a corregir problemas asociados a la desigualdad de oportunidades en el campo de la educación, en su mayoría, son erradas (como las cuotas de vulnerabilidad) si no se limitan a establecer incentivos a la demanda, es decir, si no reafirman la tendencia adoptada a través del mecanismo de vouchers. Volviendo a la evidencia disponible, no es plausible sostener que las mejoras observadas en la educación privada hayan mejorado, vía chorreo, el promedio agregado de la educación en Chile. Así lo demuestran los resultados SIMCE de los últimos años para la realidad nacional y los resultados de las pruebas internacionales donde Chile obtiene lugares por debajo del promedio (OCDE, 2004).

Con respecto a la calidad del sistema es posible observar aquí una tensión entre la dimensión individual o privada de la educación y la dimensión social o pública. Evidentemente, ambas dimensiones no encuentran reconciliación en el sistema actual, ya que esta última es irrealizable si no se cuenta con niveles mínimos de equidad. Si se adopta la postura crítica al sistema, se debe hacer notar que la

predominancia de criterios tecno-económicos en educación, dada la segmentación del sistema, no ha asegurado la realización de objetivos socialmente necesarios, tales como la formación de ciudadanía y el traspaso de valores colectivos. Los detractores de esta postura sostendrán que no es deber del Estado formar éticamente a los individuos y que la separación de la propiedad respecto de la provisión educativa permite que la responsabilidad por la formación ética descansa, en lo posible, en el ámbito privado. Con este argumento justifican la retirada progresiva del Estado y la escasa importancia que otorgan a la necesidad de fortalecer la educación pública.

CONCLUSIONES

Retomando el marco analítico con que se intentó dar cuenta del estado del derecho a la educación en Chile, considerando la particularidad del modelo chileno, lo primero que se puede relevar es que las promesas que este modelo contiene se realizan sólo parcialmente en el plano más técnico y no logran materializar, en el plano político, los objetivos de bienestar, cohesión e integración social fundamentales para la construcción de una democracia real. Si bien estos objetivos no fueron sustanciales en el período en que se llevaron a cabo las transformaciones estructurales al sistema educativo chileno, hoy son elementos pendientes de abordar. En concordancia con el análisis propuesto, la conclusión que se viene anunciando tácitamente en las páginas anteriores es que el modelo falla porque se asienta en supuestos que no constituyen verdades empíricas, sino más bien una suerte de creencias, a veces factibles y otras veces simplemente imposibles de realizar. Así es que, después de alrededor de 25 años de implementación, a pesar de sus promesas, el mercado, la competencia y la privatización no han traído los beneficios individuales y agregados esperados, sino que, más bien, han abierto nuevas problemáticas que urge enfrentar para hacer realidad los elementos que constituyen el derecho a la educación para toda la ciudadanía.

Si se evalúa el modelo de manera más detallada –y, por lo mismo, de manera un tanto más parcial–, se debe reconocer que los avances han sido evidentes en cuanto a cobertura en educación básica y media, de modo tal que se vuelve complejo pensar un sistema donde no existan los privados financiados por el Estado, ya que estos abarcan una buena parte de la cobertura total del sistema. Pero, ¿es posible

pensar un sistema y una institucionalidad que permitan el funcionamiento de los privados sin que esto implique que se generen las brechas que hoy existen entre los distintos tipos de establecimientos? Esta es una pregunta que no ha sido respondida del todo en las instancias que se han generado para abordar las nuevas transformaciones que requiere la educación chilena. Se debe precisar cómo se fortalecerá la educación pública, cuáles son las regulaciones que se introducirán y de qué manera estas abordarán a los privados subvencionados por el Estado. En definitiva, el nuevo sistema, ¿permitirá el lucro en la educación privada que recibe subvención estatal? ¿Qué requisitos deberán cumplir aquellos sostenedores privados que se adhieran al sistema mixto de financiamiento?

Junto con estas interrogantes quedan pendientes aquellas relacionadas con la institucionalidad del sistema. ¿De qué manera la estructura del sistema permitirá que se desarrollen procesos realmente participativos en las comunidades educativas, más allá de la exacerbación retórica de la capacidad de elección de las familias que, como es sabido, no se distribuye equitativamente en la sociedad? Relacionado con lo anterior, ¿a través de qué mecanismos se romperá o aminorará la burocracia que impera en las instituciones ministeriales y municipales, cuestión que toca directamente al sistema de supervisión y a las distintas divisiones del Ministerio de Educación?

Las discusiones hasta ahora planteadas, más que entregar soluciones absolutas, abren interrogantes para las cuales no se tiene la suficiente evidencia empírica y desarrollo teórico. Para quienes ven con buenos ojos el modelo actual, la respuesta viene a ser la profundización de ciertos aspectos del mismo que han sido obstaculizados por decisiones tomadas por los gobiernos de la Concertación. Desde la crítica al modelo, si bien se observa un amplio desarrollo teórico y empírico acerca de los límites del mercado en educación, existen debilidades en cuanto a una propuesta alternativa al modelo de mercado. Es tarea de los investigadores en política educativa aportar elementos que permitan construir dicha alternativa, a través de un modelo que compita con el actual no sólo en el plano discursivo y político sino también en el plano técnico y económico.

BIBLIOGRAFÍA (CAP. 1)

BOURDIEU, Pierre (1979), *La distinción: crítica social del juicio*, éditions de Minuit, collection Le sens commun, París.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL DE EDUCACIÓN (2006), *Informe de avance, 29 de septiembre de 2006*.

COMISION DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN (1998), *Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (1980)*, Biblioteca del Congreso Nacional, consultable en www.bcn.cl.

CUMPLIDO, Francisco (1997), “Los Tratados Internacionales y el artículo 5 de la Constitución”, en *Revista Ius et Praxis*, año 2, nº 2, edición especial: Constitución y Tratados Internacionales, Universidad de Talca, Talca, Chile. pp. 96-97.

CORREA SUTIL, Sofía (2001), *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*, Santiago, Editorial Sudamericana.

CORREA SUTIL, Sofía y Pablo RUIZ-TAGLE VIAL (2006), *Reformas al Sistema Educacional Chileno*, Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

FERNÁNDEZ, Miguel (2006), *La libertad de enseñanza en el Tribunal Constitucional*, Santiago de Chile, Universidad de los Andes, Facultad de, RIL Editores.

GONZÁLEZ, Celia, Ley de Instrucción Primaria Obligatoria en Chile: Impulsores y características, en www.unap.cl.

OEA (2005), *República de Chile: Estructura Política General*, Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y Extradición, ww.oas.org.

REYES GARCÍA, Myriam (1998), *Derechos económicos y sociales, globalización económica y Constitución Política*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (DODEPU), Serie Opinión y Perspectiva.

ROJAS, María Eugenia (1988), *La represión política en Chile. Los hechos*, Madrid, IEPALA Editorial.

ROZAS, Marco (2006), *Reforma al Sistema Educacional Chileno (anexos)*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

RUBILAR, Luis (2004), “La Escuela Nacional Unificada (ENU febrero, 1973)”, en *Revista Extramuros*, año 3, número 3, disponible en www.umce.cl.

SALAZAR, Gabriel y Julio PINTO (1999), *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, LOM, Santiago de Chile.

----- (2002), *Historia contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*, LOM, Santiago de Chile.

SANTA CRUZ GRAU, Eduardo (2006), “Sobre la LOCE y el escenario actual”, en revista *Docencia*, n° 29, año XI, Santiago de Chile.

SOTO, Viola (2006), “Profesionalización docente: desde la visibilidad a la invisibilidad”, en revista *Docencia*, n° 30, Santiago de Chile.

TOMASEVSKI, Katerina (2006), *Free or Free: 2006 Global Report*, Copenhagen.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2004), Rol n° 410, *35 diputados formulan requerimiento para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas que indican del proyecto de ley que modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales*, consultable en www.tribunalconstitucional.cl.

ZEMELMAN, Myriam e Isabel JARA (2006), *Seis episodios de la educación chilena, 1920-1965*, Santiago de Chile, Ediciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, Serie Estudios, p. 83.

BIBLIOGRAFÍA (CAP. 2)

BELLEI, Cristián (2004), “Equidad educativa en Chile: un debate abierto”, en *Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia*, n° 2, UNICEF, septiembre.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2006), “Informe Final del Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación”, noviembre.

HSIEH y URQUIOLA (2003), “When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile’s Nationwide school voucher program”, National Bureau of economic Research, Cambridge.

LARRAÑAGA, Osvaldo (1995), “Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica”, en *Revista Estudios Públicos*, n° 60, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Libertad y Desarrollo: “Re-centralizar: Tiro de gracia a la educación pública” *Temas Públicos* n° 789, septiembre 2006.

OCDE (2004), “Revisión de políticas nacionales de educación: Chile”

RACZYNSKI, Dagmar y Claudia SERRANO y otros (2001), *Descentralización: nudos críticos*, Santiago de Chile, CIEPLAN.

SIERRA, Lucas (2003), “Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en la educación subvencionada: Defectos constitucionales”, en *Puntos de referencia*, n° 266, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, junio.

SAPELLI, Claudio y Cristián AEDO (2001), “El sistema de vouchers en educación: Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”, en *Revista Estudios Públicos*, n° 82, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

TOMASEVSKI, Katerina (2006), *Free or Free: 2006 Global Report*, Copenhagen.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez

- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez

- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil

- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina

- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez

- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osores

- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili

- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick