

Diplomado Iberoamericano de Especialización
Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



TESINA

“LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA, LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE
MERCANTILIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN EN CHILE Y EL ROL DEL ESTADO
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”

Verónica Enedina Molina Ortega

Santiago de Chile, 30 Diciembre del 2008.

INDICE TEMATICO

- Presentación
- Marco Referencial
- Capítulo I: La Educación de Mercado y la Óptica Mercantilista.
- Capítulo II: Gestión del Sistema Educacional Chileno.
- Capítulo III: Evolución de la segregación socio económico de los estudiantes de Chile.
- Capítulo IV: El sector particular subvencionado en Chile, tipologización y perspectivas frentes a las nuevas regulaciones.
- Capítulo V: Muestreo de Encuestas sobre educación en Chile.
- Conclusiones
- Bibliografía
- Anexo 1 : Cuadro "Evolución del Sistema de Financiamiento Compartido en el Sistema Escolar chileno 1993 – 2006"

PRESENTACIÓN

El Sistema Educacional en Chile, el rol de estado y las implicancias que tiene el Mercado en la Educación, principalmente en el desarrollo humano, son múltiples y complejas. Para ello, es necesario definir Desarrollo Humano.

Según el PNUD, el concepto de desarrollo humano se centra “en el proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran”. Esas opciones no son ni infinitas ni estáticas, considerando que las personas centran sus opciones en tres aspectos: vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente.

Sin embargo, las opciones no concluyen allí, hay personas que asignan gran valor a otras opciones: la libertad política, económica y social, las oportunidades de tener una vida productiva y creativa y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos.

El concepto de desarrollo humano ha tenido una constante evolución, se ha reexaminado el Informe de Desarrollo Humano, y basado en las críticas se le ha analizado en mayor detalle. Se le ha ampliado y se incluyen otros aspectos: participación, sustentabilidad, equidad en género, seguridad, cooperación, potenciación.

El Desarrollo humano nos entrega un elemento normativo para la acción: es la mejor y más eficiente elección social que puede tomar una sociedad, porque tiene por meta proporcionar la calidad de vida de las personas, en la medida que esta conjuga libertad real para elegir los propios proyectos de vida y justa distribución y capacidades para lograrlo.

Cuando conjugamos Educación y Desarrollo Humano, estamos en el complejo análisis de aspectos sociales e individuales, que ubican al ser humano como un Sujeto de Derecho y protagonista de su proceso de vida. La Educación en sí misma no es una herramienta, es un aspecto más de los Derechos que cada uno y cada una posee y ejerce a partir de la vida.

Entender la educación como el pilar fundamental de desarrollo de cualquier nación es la base para sostener que a partir de ello, es como se construye un Proyecto País.

La Educación no puede pensarse exclusivamente al servicio de las necesidades y requerimientos del sistema productivo. La Escuela debe satisfacer necesidades de carácter cultural, social, ético y espiritual. Es fundamental favorecer la construcción de sociedades más democráticas, humanas, sustentables.

Hoy en día la discusión está en torno a “Calidad de educación”, considerando que la base pragmática de ésta se sustenta en que proporciona las habilidades para :

- Aprender a conocer
- Aprender a convivir
- Aprender a hacer
- Aprender a ser

A partir de estos cuatro puntos, la educación debe estar basada en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las personas mediante una Política Pública de Educación donde el Estado es garante de estos derechos humanos universales.

Es así que la educación es el principal agente de la transición hacia el desarrollo sostenible, incrementando la capacidad de las personas de hacer realidad sus concepciones de la sociedad. La educación no se limita a impartir capacidades científicas y técnicas, también refuerza la motivación, la justificación y el apoyo social a las personas que los buscan y los aplican. La comunidad internacional está convencida que necesitamos desarrollar –por medio de la educación – los valores, el comportamiento y el estilo vida indispensables para un futuro sostenible. La educación para el desarrollo sostenible se percibe como un proceso de aprendizaje para tomar decisiones que tengan en cuenta a largo plazo el futuro de la economía, la ecología y la equidad de todas las comunidades. Crear la capacidad de prever el futuro constituye la principal misión de la educación.

La educación es esencialmente humanista, desarrolla al ser humano de manera íntegra, respetando su cultura local y regional, se sustenta en valores humanos universales, proporciona a las personas el espacio para interactuar con otros y reconocerse como individuo de derecho.

La realidad en Chile nos demuestra que la Educación no puede estar basada en el Mercado, donde la oferta y la demanda es quien regula y establece las directrices, creando una brecha social que aumenta la segregación y la pobreza sustancial, no determinada por el acceso al consumo sino al complejo desempeño de la competencia, la discriminación y la limitación de quienes se encuentran en una escala socio económica desprovista y vulnerada en sus derechos.

Cuando la discusión se centra en calidad se pone énfasis en el desempeño cognitivo dado por las mediciones estandarizadas, proponiendo un sistema de medición arbitrario y evaluando la cantidad de conocimiento específico y técnico con un mismo instrumento a grupos de estudiantes que provienen de distinta cultura, estrato social y económico, con patrimonio cultural desigual trastocados por la marginalidad que muchos sobrellevan v/s las condiciones favorables que les permite a otros pocos acceder al “conocimiento” en mejores condiciones.

Cuando el Mercado regula los procesos educativos, estamos hablando de una Educación orientada a ofrecer un servicio, responder a las demandas obtener un beneficio económico de ello. Y

para quienes acceden a este servicio, evaluará la oferta según sus posibilidades económicas y recibir un servicio por ello.

La óptica mercantilista de la Banca, cuando se hablaba de descentralización por parte del Estado se tradujo en privatización. Estas políticas educativas apuntan a la autonomía en la formación individual y a una superficialidad formativa que sólo abarque el conocimiento inmediato técnico y funcional del saber. En este sentido el tema educativo se convierte en una industria productora de rentabilidad.

Según el Banco Mundial, ésta se mide como el mayor ingreso monetario que recibe un egresado como resultado de la educación ... se expresa como un rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos del Estado.

El actual modelo de financiamiento de la educación pública, denominado de subsidio a la demanda, es una subvención o pago por alumno en función del cumplimiento de determinados requisitos, en el caso chileno, por la asistencia promedio mensual al establecimiento educativo. Este valor se traspa a un coeficiente denominado "unidad de subvención educacional" (USE) que es un ponderador que opera sobre el monto de recursos correspondiente al valor alumno/mes atendido. Las variables consideradas son: a) asistencia diaria-mes del alumno al establecimiento educativo; b) corrector por nivel del establecimiento (básica, media, adulto, etcétera); c) corrector por tipo de jornada (convencional o jornada completa); d) corrector de ruralidad; e) corrector por condiciones de desempeño laboral.

El subsidio (también denominado subvención) es el concepto económico clave para la discusión que se plantea desde la perspectiva del financiamiento de la educación. Se identifica como toda transferencia de recursos financieros, físicos o prestaciones de servicios --en este caso por el Estado-- hacia agentes económicos o actividades productivas según determinadas condiciones o situaciones. El subsidio demuestra el interés de la sociedad en el desarrollo del mercado del bien o servicio específico, buscando estimular su oferta-demanda.

Este grave problemas de desigualdad de oportunidades que choca con los principios que tanto la constitución como los tratados internacionales suscritos por Chile enuncian, ha pretendido enfrentarse por el gobierno desde sus inicios.

Para el Estado es una obligación, de acuerdo a lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el asegurar que la enseñanza superior sea accesible a todas las personas, "sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación de la enseñanza gratuita"⁵⁸. Este principio es confirmado en la Convención Sobre los Derechos del Niño, de 1989, la que dispone que los Estados deberán "hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados"⁵⁹. Interpretando la norma del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que, dentro de las características del derecho a la educación, la accesibilidad económica es una dimensión central. En sus palabras: "[l]a educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo del artículo 13 [del PIDESC] respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior

gratuita”⁶⁰, de manera que el estándar internacional en la materia supone que no existe el tipo de discriminaciones que en Chile se registra (ya que tiende a que ella sea gratuita para la totalidad de las personas).

Estos importantes principios que vinculan a Chile (porque se trata de instrumentos ratificados y vigentes) y que, por tanto, deben orientar la adopción de las políticas públicas sobre educación se recogen también en la legislación nacional. Tanto la Constitución Política como la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) establecen el deber del Estado “de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”⁶¹, lo que implica que las autoridades deben poner sus mayores esfuerzos para terminar con estas discriminaciones que pugnan con el principio de igualdad, también recogido en la Carta Fundamental y en el propio PIDESC.

La educación es un tema que se está debatiendo de manera más intensa que en otras ocasiones. Se comprende que “el nervio de la injusticia de la sociedad que vivimos” está en la desigualdad de oportunidades cuya base se encuentra, precisamente, en la educación. De allí su mayor importancia al momento de evaluar la situación actual de los derechos humanos en Chile.

A partir de la información, el objetivo de esta tesis es : Analizar, discutir y proponer aspectos básicos para establecer las implicancias del mercado en la Educación en Chile, enmarcado en un contexto de derecho. Determinando si efectivamente la educación es un bien público y común, asequible para todos y todas, y no sólo por quien tiene la posibilidad de pagar por ella, despejando la interrogante si el conocimiento y la cultura nos unirá o terminará por separarnos.

¿Cuál debería ser el rol del Estado en relación a la educación obligatoria en sociedades que valoran las libertades personales, el pluralismo, la diversidad y la colaboración público-privada?

Es responsabilidad del Estado definir las bases del régimen de escolarización obligatoria (su duración, ciclos, tiempos de instrucción y certificados); del régimen curricular (contenidos y estándares nacionales); del régimen laboral docente (requisitos para impartir enseñanza, estatuto del profesor, organización de la carrera) y del régimen de aseguramiento de la calidad (formas de evaluar nacionalmente el rendimiento de los establecimientos, el aprendizaje de los alumnos y de acreditar escuelas).

Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

(Extracto)

Ley N° 18.962, del Ministerio de Educación
Publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990

"TITULO PRELIMINAR Normas Generales y Conceptos

8

ARTICULO 1°

La presente Ley Orgánica Constitucional fija los requisitos mínimos que deberán cumplir los niveles de enseñanza básica y enseñanza media, y asimismo regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento. Del mismo modo norma el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

ARTICULO 2°

La educación es el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad.

La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

Es también deber del Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

ARTICULO 3°

El Estado tiene, asimismo, el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza.

Es, deber del Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica.

ARTICULO 4°

La educación se manifiesta a través de la enseñanza formal y de la enseñanza informal.

La enseñanza formal es aquella que, estructurada científicamente, se entrega de manera sistemática. Está constituida por niveles que aseguran la unidad del proceso educativo y facilitan la continuidad del mismo a lo largo de la vida de las personas.

Se entiende por enseñanza informal a todo proceso vinculado con el desarrollo del hombre y la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros y sin la tuición del establecimiento educacional como agencia institucional educativa. Se obtiene en forma no estructurada y sistemática del núcleo familiar, de los medios de comunicación y, en general, del entorno en la cual está inserta.

TITULO I

Requisitos Mínimos de la Enseñanza Básica y Media y Normas Objetivas para velar por su cumplimiento

ARTICULO 10°

La enseñanza básica tendrá como objetivos generales lograr que los educandos al egresar, sean capaces de:

- a. Comprender, la realidad en su dimensión personal, social, natural y trascendente, y desarrollar sus potencialidades físicas, afectivas e intelectuales de acuerdo a su edad;
- b. Pensar, en forma creativa, original, reflexiva, rigurosa y crítica, y tener espíritu de iniciativa individual, de acuerdo a sus posibilidades;
- c. Desempeñarse en su vida de manera responsable, mediante una adecuada formación espiritual, moral y cívica de acuerdo a los valores propios de nuestra cultura;
- d. Participar en la vida de la comunidad consciente de sus deberes y derechos, y prepararse para ser ciudadanos, y
- e. Proseguir estudios de nivel medio, de acuerdo con sus aptitudes y expectativas.

TITULO II

Reconocimiento Oficial del Estado a Establecimientos que impartan Enseñanza de los Niveles Básico y Medio

ARTICULO 21° El Ministerio da Educación Pública reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles básico y medio, cuando así 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 a lo menos, contar con licencia de educación media;
- b. Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o ley generales elaborados por el Ministerio de Educación Pública, de acuerdo a lo señalado en el artículo 18° de esta ley;
- 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, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.

Actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, acorde con lo que son las políticas actuales del Estado, se enmarca dentro de lo que es el proceso de desvinculación del Estado de los procesos sociales que son relevantes ante la sociedad, dentro de los cuales se encuentra, obviamente, la educación como un proceso más de la sociedad.

Es importante distinguir dos conceptos básicos mencionados en la LOCE.

Uno se refiere a la educación: entendida como proceso realizado de manera sistemática o no, formal e informalmente, para difundir valores al educando.

Enseñanza : es el conjunto de medios aplicados a la realización del sentido de la educación, es decir el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida.

Ambos conceptos se hayan relacionados pero son diferentes, y esta diferencia es clara y se formula en el sentido obvio y natural de las palabras en la historia de la Constitución, y los tratados internacionales la realzan, acentuando el rasgo de complementación.

Esto radica en que, la Constitución es obligatorio para todos y todas, y habiendo distinguido entre e derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se trata de dos atributos inalienables cuyo titular es toda persona natural sin discriminación ni exclusión. Además, las personas jurídicas son titulares cuando se organizan para desarrollar su propio proyecto educativo.

No cabe duda que la familia es titular de tales derechos, desde que la Constitución reconoce a los padres la potestad de educar a sus hijos e hijas, la obligación de hacerlo y la facultad de elegir el

establecimiento de enseñanza para la prole. Entonces la Constitución debe ser siempre cumplida en términos resumidos.

El Proyecto de Reforma LOCE

La Presidenta de la República ha enviado al Congreso Nacional una iniciativa destinada a reformar la Constitución, entre otros aspectos, en los tres puntos esenciales que enuncio a continuación:

Primero, para facultar al Estado en orden a resguardar el derecho a la educación y velar por la calidad de ésta en todos sus niveles. Con sujeción a lo explicado, debió referirse a la enseñanza y no a la educación, conceptualizada allí nada más que como el acceso al saber;

Segundo, delegar o remitir a lo que disponga la ley el núcleo inafectable de la libertad de enseñanza, innovación que abre al legislador, sea orgánico o común, un amplio marco de competencia; y

Tercero, reconocer el recurso de protección para cautelar el ejercicio legítimo del derecho a la educación, cambio positivo, sin duda, pues nunca halló justificación plausible haber sido excluida esa garantía.

Inversión y Capital Humano :

Este fundamento se basa en los preceptos impuestos por la banca multilateral: El Banco Mundial (BM), El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Desarrollo (BID). En el que resalta el hecho de que el gasto en educación es una inversión en capital humano, que recupera sus costos financieros a través de mayores ingresos laborales futuros y, por ende, constituye un gasto a ser pagado por las familias y no subsidiado por el Estado.

El Banco Mundial señala al respecto : “La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos... El crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Esos mercados son resultado de la estabilidad macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología.

Las reformas propuestas que se han dado en educación los últimos 30 años se suscriben en el marco de las reformas estructurales, o lo que se ha conocido como el Consenso de Washington, biblia del modelo neoliberal.

Se asume que todo subsidio público debe dirigirse a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres, razón por la cual el Estado diferencia la educación superior como un bien no necesario y considera la educación básica fundamental por definición.

Por otra parte, las políticas de focalización (identificar exclusivamente a los más pobres de los pobres) y subsidio a la demanda (no girar recursos a las instituciones educativas, sino a los demandantes del servicio).

El tema del financiamiento de la educación constituye el eje transversal del análisis de los organismos multilaterales de crédito. En síntesis, se trata de recortes presupuestarios al sector, universalización de la educación básica; masificación de las competencias laborales en educación secundaria y establecimiento de la educación superior como un bien privado. Considerando que se habla de créditos para los estudios superiores como la gran solución al conflicto.

La política educativa queda limitada a la simple administración de recursos que se otorgan por proyecto y ya no por programas o políticas nacionales, lo que facilita el control y destino final de las inversiones. Sin embargo, el modelo requiere del Estado y no puede suprimir totalmente, puesto que éste debe garantizar entre otras cosas, que exista un mercado social donde el excedente vaya a parar a las diferentes formas del capital financiero.

Según con FMI, la inversión pública en capital humano básico en los sectores menos favorecidos puede ser la forma más sólida de reducir la desigualdad y aumentar el ingreso a largo plazo. Esta

afirmación se base en la concepción según el cual en o acceso a la educación y salud básica en los sectores pobres les niega la posibilidad de acceder a capital humano, lo que se traduce en un deterioro de los ingresos o en la exclusión del mercado.

La Educación no se concibe como un derecho de las sociedades, sino un privilegio que otorgan la clase política y del pensamiento globalizado. Se centra en una política asistencialista, que impone el concepto de competencia, incorporando las instituciones privatizadas y respondiendo a la lógica neoclásica de la economía que es un instrumento para aumentar la calidad y reducir los costos.

La exigencia del autofinanciamiento es un componente más de la reforma, que desconoce las finalidades de una distribución destinada precisamente al financiamiento de sector como el educativo, porque su cobro resulta legítimo.

La creación de instituciones de educación no universitaria también es un instrumento de reducción de los costos de los programas, así como de las tasas de deserción y del gasto anual por estudiante. La matrícula en estos establecimientos, ya sea : politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos) ha aumentado más que en las tradicionales, ya que tienen costos más bajos, más atractivos para los estudiantes y más fáciles para establecer por los proveedores privados. Considerando que muchas de las instituciones no universitarias ofrecen oportunidades de enseñanza que responden en forma flexible a la demanda del mercado de trabajo y no a factores relacionados con la oferta y han facilitado el acceso a la enseñanza superior de los grupos menos favorecidos.

En el mundo mercantilista todo obedece e funciones de producción, la educación determina la productividad de la fuerza de trabajo que interviene en cualquier función de producción, por lo que es presentada en términos de productividad económica que a posterior se traduce en remuneración individual en el mercado. La educación se convierte así en el bien privado que debe ser adquirido, perdiendo su connotación de bien social.

De allí que el sector educativo constituye uno de los aspectos claves en la reorganización de la división mundial del trabajo y del capital financiero internacional. En este escenario, la educación media y superior apuntan a la especialización y la acumulación de capital humano, de acuerdo a las necesidades de las empresas transnacionales.

Desde el punto de vista Técnico Pedagógico, subsectores de educación como Filosofía y la Historia quedarían fuera de los modelos educativos, mientras se observa un claro aumento en la malla curricular de horas como Matemática o Lenguaje, asociados al buen cálculo y al buen hablar.

La descentralización de los gastos (autofinanciamiento), pero una centralización en el tema de los ingresos y los programas curriculares.

Se establece el mito de la Sociedad bien Educada, mientras que la educación superior se transforma en una telaraña de pequeños trucos empresariales.

La escuela – empresa productora de “capital humano”

Si bien cada país conserva aparentemente su poder de decisión en cuanto a su propia organización escolar, la política mundial “invisible” se elabora en las comisiones y reuniones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en los informes de la Comisión Europea y del Banco Mundial. Allí se formulan, con pocas variantes, una misma línea estratégica que se aplica poco a poco, en la mayoría de los países, con los mismo argumentos, los mismos esquemas de pensamientos, las mismas “evidencias”, y esto con la participación activa de los gobiernos nacionales.

La educación adquiere dos características principales: está sometida a los imperativos económicos y depende de las demandas de los distintos componentes de la sociedad, muy en particular de los padres y madres.

Estos padres, madres o tutores, los adultos y adultas demandantes no conciben el saber sino en su dimensión de herramienta para la acción, de instrumento para el éxito social, de capital individual para aumentar los futuros ingresos.

“Capital humano” es el término clave utilizado para reorientar el conjunto de los dispositivos educativos y el espíritu de la educación, con característica LIBERAL, que está organizada como una empresa que responde a la clientela que, a través de su elección, la escuela es concebida como una agencia de servicios, encargada de satisfacer “eficazmente” a unos consumidores que hacen valer sus intereses particulares.

El mercado (capitalismo) funciona “a conocimiento”, principal material prima y fuente de competitividad en la economía generalizada, y es para el sistema económico y la políticas mercantilistas, la única y verdadera justificación social e individual de la inversión educativa.

La educación se priva de toda autonomía respecto a la producción y su lógica. El “aprendizaje de por vida”, noción que da supuestamente sustancia y realidad al derecho a la cultura universal de cada ser humano, cualquiera sea su edad y condición profesional, se convierte en una simple estrategia de reforma de la educación, con el fin de articular de modo estrecho y continuo formación y “empleabilidad”.

¿Qué mejor que definir a la escuela misma como una empresa encargada de una determinada función dentro de la división general de la producción: de la producción de personal competente o la formación de capital humano? De donde el mayor énfasis sobre métodos de la empresa, su “cultura” gerencial, su lenguaje y sus prácticas.

El Ministerio de Educación

De acuerdo con la legislación vigente el MINEDUC tiene funciones de control, inspección y supervisión. Las facultades de control e inspección se refieren a ciertos aspectos administrativos: el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos escolares, así como el cumplimiento para otorgar y mantener las subvenciones estatales a los establecimientos subvencionados del país. La supervisión es referida al trabajo técnico pedagógico de los supervisores ministeriales.

El Sistema escolar chileno se caracteriza por su organización descentralizada, donde la dependencia administrativa de los establecimientos educacionales es realizada por personas o instituciones municipales y particulares denominados sostenedores, que tienen ante el Estado la responsabilidad del funcionamiento y la administración de las escuelas y liceos. Dichos sostenedores son una figura jurídica que pueden administrar uno o varios establecimientos.

De acuerdo a lo anterior existen cuatro formas de gestionar la educación en el sistema escolar: municipales, particulares subvencionados, de corporación delegada y privada; los tres primeros corresponden al sector subvencionado, recibiendo recursos estatales.

1.- **Educación municipal**, administrada por las 345 municipalidades, mediante:

- a) Departamento Administrativos de Educación Municipal (DAEM) que se rigen por el derecho público y cuyos empleados son aplicables las normas para trabajadores municipales.
- b) Corporaciones Municipales que se rigen por el derecho privado para sus empleados no docentes y cuyo fin es administrar además de educación otros servicios municipales.

La educación municipal administra 6.160 establecimientos, recibiendo la subvención del Ministerio de Educación, dependiendo del número de alumnos atendidos para cada nivel y modalidad de enseñanza. La mayoría de los casos, 5.078 se encuentran bajo la dirección de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal, DAEM. El resto, 1.082 casos está bajo la administración de una Corporación Municipal.

Las municipalidades administran territorios de diversa extensión, tamaño y densidad poblacional, con composiciones disímiles de actividad económica, niveles de ingreso propio y dotación de recursos profesionales. A su vez, las prioridades de los municipios también son diferentes.

2.- **Educación particular subvencionada**, administrada por 3.278 sostenedores que corresponden a personas naturales, jurídicas o instituciones tanto religiosas como de carácter laico. Se encuentran 4.274 establecimientos.

La siguiente tabla muestra la distribución de establecimientos educacionales por sostenedores de la educación particular subvencionada.

Sostenedores por establecimiento	Porcentaje de establecimientos	Porcentaje de matrícula
1 establecimiento	67.0%	70.6%
2 establecimientos	13.2%	16.6%
Entre 3 y 10 establecimientos	11.6%	9.10%
Más de 10 establecimientos	8.3%	3.7

Se puede señalar que la mayoría de los sostenedores son dueños de un solo establecimiento y solo unos pocos tienen a su cargo una cantidad de establecimientos similar a los sostenedores municipales. Asimismo la mayoría de la matrícula se concentra en establecimientos cuyos dueños tienen solo un de estos

17

Existen dos asociaciones principales de sostenedores privados:

- Federación de Instituciones de Educación Particular (FIDE). Fue creada en 1948 y se estructura a partir de la afiliación voluntaria de colegios particulares subvencionados y pagados, de la iglesia Católica y laicos o de otras confesiones religiosas. Actualmente los aliados son más de 600, organizados en 27 agrupaciones regionales, cada una con un presidente.
- CONACEP fundada en 1977 y representa a más de 800 establecimientos educacionales particulares subvencionados y particulares pagados a lo largo de todo el país, los que representan una matrícula de 550 mil alumnos y cerca de 40 mil funcionarios, entre personal docente y no docente.

3.- **Corporaciones:** se rigen por el DL 3166 administran 70 establecimientos fiscales de enseñanza técnico profesional en virtud de convenios de concesión, que son negociados directamente con las instituciones. Mayoritariamente esta administración recae en corporaciones empresariales.

Actualmente los liceos del Sistema de Administración Delegada constituyen una muestra bastante representativa de las posibilidades de oferta de formación diferenciada técnico profesional de nivel medio ya que, los 70 liceos en su conjunto, imparten 35 de las 46 especialidades

establecidas en el Marco Curricular Formal de la Educación Media Técnico Profesional, las que se vinculan con 13 de los 14 sectores económicos contemplados en ese cuerpo normativo.

Desde el punto de vista de socioeconómico de la población escolar del Sistema de Administración Delegada, de acuerdo a la caracterización del SIMCE, el 94 % la matrícula de estos liceos se ubica en las categorías A y B que agrupa a las familias de menores ingresos.

Matrícula

La mayor parte de la matrícula de los establecimientos del sector municipal se concentra en los estudiantes de los deciles de menores ingresos, mientras los establecimientos particulares subvencionados tienen una proporción relativamente pareja de su matrícula proveniente de los distintos deciles de ingreso, excepto en el quintil superior. La mayor proporción de matrícula del conjunto del sistema proviene de los hogares de menores recursos.

Financiamiento

Todos los establecimientos subvencionados (municipalizados y particulares subvencionados), reciben financiamiento público por estudiante que asiste a clases, por nivel y modalidad de enseñanza. Este financiamiento se realiza mediante la Unidad de Subvención Educacional USE, correspondiente al valor unitario mensual de la subvención por alumno/a.

Existen, entre ambas dependencias algunas diferencias en cuanto a los recursos complementarios que cada uno de ellos puede acceder:

- Se permite el cobro a las familias en los establecimientos municipales solo de enseñanza media y en los particulares subvencionados a través del financiamiento compartido, puede obtener recursos en los distintos niveles del sistema educativo que imparte.
- Los establecimientos municipales pueden ser financiados a través del presupuesto municipal y en sus proyectos de infraestructura por fuentes regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondo de Infraestructura Educativa).

A partir del año 1993 se modificaron las normas de cobro a las familias en el sistema escolar subvencionado, fomentándose un sistema de financiamiento compartidos para las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así para las municipales) y para toda la enseñanza media subvencionada. El 7.2% del total de establecimientos municipales poseen financiamiento compartido, a diferencia de los establecimientos particulares subvencionados que corresponden al 44% del total de ellos.

La ley estableció una tabla de descuento de la subvención estatal que varía por tramos en función del nivel de cobro, hasta un límite de 4 USE mensuales en que el establecimiento debe abandonar el sistema subvencionado para convertirse en particular pagado, sin aporte fiscal.

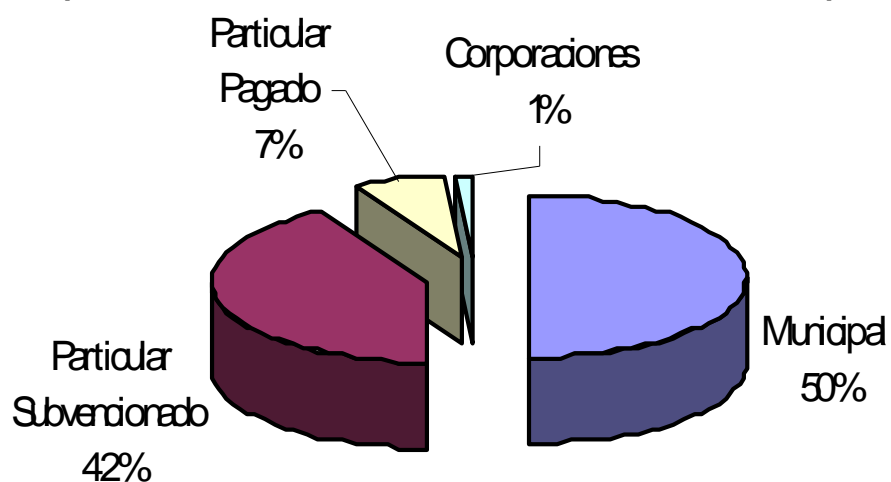
La siguiente tabla muestra el descuento y aporte al fondo de becas del sistema de financiamiento compartido

Tramo de cobro medio	Descuento	Aporte fiscal	Aporte Sostenedor
Hasta 0,5 USE	0	0	5%
0,5 a 1 USE	10%	100%	5%
1 a 2 USE	20%	50%	7%
2 a 4 USE	35%	20%	10%

Educación privada, no reciben ningún tipo de ayuda estatal y se gestiona con los aportes de los padres de los estudiantes que a ella asisten.

19

**%de matrícula según dependencia administrativa
(sobre una matrícula total de 3.767.739 alumnos)**



El siguiente cuadro muestra la distribución porcentual de los establecimientos educacionales según dependencia administrativa y área geográfica¹ en que se encuentran.

	MUNICIPALES		PARTICULARES	
	CORPORACIÓN MUNICIPAL	DAEM	SUBVENCIONADOS	PAGADOS
URBANO	10,19	26,88	50,36	12,57
RURAL	8,68	71,3	19,48	0,44
TOTAL	9,58%	44,95%	37,84%	7,63%

¹ Este espacio territorial ha sido definido de acuerdo a las normas del INE. Considerando Urbano todo lugar habitado con una concentración de viviendas, con una población sobre 2.000 habitantes, con predominio de Población económicamente Activa. Y como Rural todo lugar habitado que no reúne las características indicadas en la definición de Urbano.

III. EVOLUCIÓN DE LA SEGREGACIÓN SOCIO ECONÓMICA DE LOS ESTUDIANTES EN CHILE.

El estudio realizado por Juan Pablo Valenzuela, Cristian Bellei y Danae de los Ríos, de la Universidad de Chile y publicado por el FONIDE el 2008, tiene como propósito realizar una estimación de la magnitud y evolución de la segregación escolar.

La información proveniente de las bases de datos de encuestas complementarias al SIMCE, como encuesta CASEN 2006 y el Censo del 2002, nos han permitido testear diversos modelos que explican la heterogeneidad en el grado de segregación socioeconómica de los estudiantes urbanos de cuarto básico a nivel comunal, considerando para ello la situación observada en 1999 y 2006. Los análisis constatan una estrecha relación entre la segregación residencial y escolar, sin embargo, a nivel comunal la segregación escolar es considerablemente mayor que la segregación residencial.

Si nuestro país tiene como objetivo lograr una sociedad más integrada es indispensable reducir los efectos que genera el financiamiento compartido sobre la segregación escolar, mecanismo que no sólo reduce las posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos, sino que deriva en que éstas terminen matriculando a sus hijos en colegios más segregados, donde la mayor parte de los compañeros de clases presentan condiciones sociales y culturales similares. En consecuencia, una política importante será eliminar o reducir considerablemente la incidencia del financiamiento compartido en nuestro sistema escolar, ya sea disminuyendo su cobertura o modificando las regulaciones que lo convierten en un dispositivo de exclusión.

Contexto de políticas :

Desde los años noventa, el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación han sido desafíos centrales en las políticas educativas chilenas. Dicho esfuerzo se ha reflejado no sólo en el sistemático incremento de los recursos públicos destinados a la educación, sino también en el diseño y ejecución de programas focalizados que apoyan a las escuelas de menor rendimiento, así como diversas políticas orientadas a mejorar las oportunidades de los escolares más vulnerables, incluida la creación de un sistema de incentivos para la retención escolar, el aumento de horas educativas, la ampliación de los programas de alimentación y salud y el incremento diferenciado en los aportes que destina el estado a la educación de niños y niñas vulnerables.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en materia educativa, los resultados obtenidos por el sistema educacional chileno han sido insuficientes para alcanzar un sistema educativo de mayor calidad. Los datos para Chile indican que, luego de controlar por nivel de desarrollo del país y por distribución de capital socio – cultural de las familias, los resultados de los jóvenes chilenos en ciencias y matemáticas están por debajo de lo esperado (PISA 2003).

Hasta el 2003 los resultados eran similares a los alcanzados por Brasil, pero inferiores a los de Argentina, estando muy por debajo en países de Europa del Este (Beyer, 2006).

Los datos de PISA del 2006 muestran una mejoría en los resultados de los estudiantes

chilenos estando aún por debajo del promedio de la OECD. Chile logra un promedio de 428 puntos en Ciencias, mientras que países como Argentina y Brasil muestran resultados significativamente inferiores.

Se mantiene sin embargo una importante dispersión en el rendimiento escolar, en promedio las escuelas alcanzan un 50% versus un 33% de los países de la OECD, y sugiere además que la dispersión no sólo se da entre escuelas sino al interior de las mismas (PISA 2007).

Los datos del SIMCE indican que los resultados educacionales están estrechamente asociados al nivel socioeconómico promedio de las familias de cada escuela. Es así como la diferencia de puntajes promedio de establecimientos de nivel socio económico bajo y medio-bajo es 20 puntos inferior al alcanzado por los establecimientos de grupos medios.

A su vez los grupos medios obtienen una diferencia de 25 puntos menos que los establecimientos de nivel socio económico alto.

Esta alta condicionalidad de los aprendizajes se ha mantenido relativamente estable, dando cuenta de una importante inequidad de las oportunidades presentes y futuras para los niños, niñas y jóvenes chilenos.

La segregación residencial :

En Chile se ha encontrado que la segregación residencial tiene efectos negativos en los más pobres y sus familias, haciendo que los hijos e hijas de estas familias tengan menores oportunidades de asistir a educación preescolar, mayor retraso escolar y mayor probabilidad de deserción. Sugiere también que las segregaciones reduce la participación en la fuerza de trabajo.

Efectos pares :

La teoría sugiere que los procesos de enseñanza y aprendizaje que ocurren al interior de las salas son importantes, tanto las características socio económicas como las habilidades cognitivas de los estudiantes. Estos atributos son denominados como el "efecto de los pares" .

La idea básica es que si se concentran en determinadas escuelas o salas, alumnos o alumnas de menores capacidades, éstos tendrán menos oportunidades de lograr aprendizajes, pues la mayor parte de sus compañeros o compañeras presentarán similares atributos o dificultades.

Parte de la evidencia sugiere que escuelas más segregadas tienden a concentrar altos niveles de pobreza, baja participación de los padres, madres o tutores en la educación de los hijos o hijas y mayores tasas de deserción escolar. (Balfanz & Legters 2001).

Segregación escolar en Chile :

En Chile no existen mediciones sobre segregación escolar ni tampoco un análisis de la evolución intertemporal de dicho fenómeno.

Un trabajo de la OECD en el 2003 sugiere que al analizar la educación media, Chile se encuentra en un rango intermedio de segregación académica y social. Según Meyer el comportamiento de Chile en esta materia es similar a la de Irlanda o Brasil. Y bastante menor al de Estados Unidos, Bélgica, Alemania, Hungría o Polonia.

A pesar de la falta de investigación, diversos análisis dan cuenta de cierto grado de estratificación educacional por tipo de sostenedor: los estudiantes más vulnerables asisten (70%) de ellos a establecimientos Municipales (Elaqua 2007, Elaqua & Pacheco 2005); mientras que los niños y niñas de nivel socio económico alto, asisten mayoritariamente a establecimientos educacionales pagados (García Huidobro & Berlel 2003). De esta forma, son los grupos de nivel socio económico medio los que presentan una mayor heterogeneidad en la matrícula, asistiendo tanto a establecimientos municipales como subvencionados particulares.

Teóricamente entre las causas que podrían explicar un alto grado de segregación económica educacional en Chile están :

- La alta segregación espacial.
- La libre elección de los padres / madres del establecimiento escolar.
- La posibilidad de selección de los colegios particular subvencionados.
- La existencia de una subvención similar e independiente del nivel socio económico de los estudiantes y un mínimo descuento de ésta ante la aplicación de mecanismos como el financiamiento compartido.

La segregación educativa está vinculada a la segregación residencial, puesto que los padres / madres, especialmente en los primeros años de educación, escogen las escuelas para sus [hijos](#) aquellas que se encuentran más cercanas a su domicilio.

Un factor que contribuye a la segregación educativa está referido a la libertad de educación entre los establecimientos educacionales, esta característica busca un mayor grado de competencia entre éstos.

Un factor adicional que favorece la segregación se encuentra en las difundidas prácticas de selección de los estudiantes, que los colegios principalmente privados, pero también algunos municipales aplican a sus procesos de admisión. Hasta ahora los establecimientos han tenido fuertes incentivos para la selección de niños y niñas provenientes de familias de mayor nivel socio-económico y de niños y niñas con mayores habilidades; debido a que los costos monetarios y no monetarios de enseñanza de dichos [niños](#) son menores.

Estos incentivos a la selección de estudiantes son más fuertes en un contexto en que los resultados de los test de evaluación externos (SIMCE) son publicados ampliamente bajo la forma de rankings, y que existen diversos incentivos monetarios para los docente y los sostenedores de las escuelas asociados a dichos puntajes.

La existencia de un financiamiento vía subvención a la demanda que no diferencia las características de los [alumn@s](#) también contribuye a aumentar dichas prácticas selectivas. Desde la creación de la subvención escolar, ha sido independiente del nivel socio-económico del estudiante.

El último factor explicativo de la segregación escolar, ha sido el Financiamiento Compartido (FC), dentro de las reformas financieras lanzadas a comienzo de los años noventa. Una de las más relevantes fue la creación de un sistema complementario de financiamiento de la educación subvencionada; lo cual debiese facilitar el mejoramiento de la calidad de educación impartida por estos establecimientos, así como la generación de un ahorro fiscal que permitiera una mayor focalización del gasto.

La posibilidad de que el Financiamiento Compartido aumente la segregación, fue una consecuencia prevista por algunas investigaciones teóricas (Epple & Romano 1998) y empíricas (Bravo & Quintanilla, 2001)

Magnitud y evolución del Financiamiento Compartido

Desde la creación del financiamiento compartido se ha expandido aceleradamente la cantidad de establecimientos subvencionados que cobra un arancel obligatorio a las familias ha crecido sostenidamente, pasando de 2332 en 1993 a 1963 en el año 2006. En las zonas urbanas existe un promedio de 9,2 escuelas básicas privadas por financiamiento compartido por comuna, la misma cantidad promedio que escuelas municipales y casi tres veces promedio de escuelas privadas gratuitas que son 3,6 por comuna.

Considerablemente también el total de matrícula de alumnos y alumnas del sector particular subvencionado que asistía a establecimientos con financiamiento compartido se quintuplicó entre el año 1993 al 1998; pasando de un 16% a un 80% para luego estabilizarse en este porcentaje.

El financiamiento compartido, presenta una importante diferencia en el monto promedio cobrado en los colegios según su dependencia. Mientras que en los establecimientos subvencionados particulares, el cobro mensual promedio era de \$ 14.002.- en el año 2006. en los establecimientos municipales alcanzaba sólo a \$ 2.406.- en el mismo año (MINEDUC 2006).

Así mismo, el cambio más notorio ha sido el incremento del monto nominal promedio cobrado mensualmente por concepto de financiamiento compartido puesto que entre 1999 y 2006, éste se incrementó en un 100% en los establecimientos subvencionados particulares, mientras que los establecimientos municipales lo hizo en poco más de 30%.

En el año 2006 el 24% de la matrícula de enseñanza media municipal asistía a colegios donde se aplicaba el financiamiento compartido.

Evolución del Sistema de Financiamiento Compartido en el Sistema Escolar Chileno 1993-2006 (Ver anexo 1)

En los inicios de la década del 80 pueden entenderse como el momento estructurante de las bases de un nuevo orden educativo escolar en Chile, es a partir de los años 90 que se lleva a cabo un importante proceso de reforma educativa a partir de críticas respecto de los resultados y la inequidad de la educación chilena. Este proceso de reforma educativa se instalará sobre el campo constituido en los 80, sin modificarlo mayormente en cuanto a su estructura.

El proceso de constitución del escenario educativo antes reseñado tuvo como impacto la extensión de actores tanto en sus aspectos cuantitativos (mayor número de actores) como cualitativos (profundización y extensión del discurso de la cada actor). Este es un tema recurrente en la arena político-público de las sociedades contemporáneas y más aún en la tendencia imperante del campo público en América Latina y particularmente en Chile, país en el que se ha dado una mayor participación de los sectores privados y mercantiles en la gestión de la educación escolar. Dicho de otro modo si la complejización de las sociedades latinoamericanas de comienzos del siglo XXI entraña por sí misma una mayor densidad de actores y grupos de interés respecto de una temática pública, la tendencia al involucramiento de sectores hasta hace poco excluidos de estas temáticas aumenta todavía más tal densidad conversacional.

Entrando en el análisis del campo educativo chileno el actor principal y organizador del sistema educativo chileno ha sido el Estado. Es el Estado el que ha propuesto los roles a cada uno de los actores y el que ha diagnosticado también la mayor parte de las transformaciones en curso. Lo anterior es válido como afirmación aún cuando desde los orígenes del sistema educativo chileno ha existido, de manera paralela y muchas veces subordinada a la acción de Estado, un subsistema de educación privada.

Se han desarrollado algunas teorías sobre por qué las organizaciones sin fines de lucro podrían lograr mejores resultados que las empresas con fines de lucro en la entrega de bienes públicos como la educación. Algunos sostienen que los con fines de lucro tienen incentivos para aprovecharse de los clientes al ofrecer servicios que los consumidores no pueden evaluar.

Bajo estas circunstancias, las organizaciones sin fines de lucro empezarán a existir para ofrecer servicios de calidad a los consumidores con bajos niveles de información que buscan una organización confiable (Hausmann, 1987).

Otros sostienen que las instituciones sin fines de lucro tienen una ventaja por sobre aquellas con fines de lucro para la entrega de servicios como la educación a sectores pobres dado que pueden depender de donaciones de dinero (por ejemplo, de congregaciones) o de tiempo de voluntarios (o religiosos que generalmente reciben un salario más bajo que el de mercado) para poder financiarlo; mientras que las empresas con fines de lucro están obligadas a competir en el mercado (Rose-Ackerman, 1996).

Hay quienes han cuestionado estas supuestas ventajas que las instituciones sin fines de

lucro tendrían sobre las con fines de lucro. Por ejemplo, algunos investigadores han sostenido que la ambición del lucro fomenta la toma de decisiones eficientes. Por el contrario, las organizaciones sin fines de lucro se encuentran aisladas de las presiones competitivas y, por tanto, tienen pocos incentivos para gestionar sus establecimientos de una manera eficiente (Glaeser y Schleifer, 2001). Por ejemplo, como las organizaciones sin fines de lucro religiosas muchas veces reciben subsidios de las congregaciones, no sienten la misma presión para entregar un servicio de calidad que los con fines de lucro quienes dependen de los recursos de los consumidores.

También existe un debate académico intenso sobre el modo de provisión óptimo de la educación, la cual en la mayoría de los países sigue siendo mayormente público (OECD, 2006) Para algunos impulsores de la privatización educacional, el tema más importante para las reformas educacionales es ofrecer a las familias la libertad para elegir un establecimiento de acuerdo a sus preferencias educacionales que refleje sus valores, filosofía educacional y religiosa. La lógica está basada en un respeto a la diversidad y la tolerancia por los valores de ciudadanos para elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos (Friedman, 1962).

Para otros, el objetivo principal de la educación no es la libertad para elegir, sino ofrecer una experiencia educacional común con respecto al currículum y valores que prepara a los alumnos para la ciudadanía. Por ejemplo el filósofo Gutman (1987) sostiene que el objetivo de la educación no es libertad sino el desarrollo de los individuos autónomos quienes respeten todos los puntos de vista y las maneras de vivir y tienen la capacidad de participar en discusiones razonables y racionales. Dewey (1916) sostiene que las escuelas públicas deberían aspirar a servir no solo las necesidades académicas, sino además deberían inculcar los valores democráticos y la tolerancia política y superar la superstición. Sostiene que las escuelas privadas, en cambio, enseñarán valores particulares y restringidos y enfatizarán el éxito personal por sobre el bien común.

Los críticos de la privatización educacional también han sostenido que la elección de programas educativos por parte de las familias fomentaría la segregación. Por ejemplo, les preocupa que las familias de nivel social bajo podrían elegir escuelas que enfatizan los valores de la crianza tradicionales, mientras las familias de nivel social más alto podrían escoger colegios que enfatizan el pensamiento abstracto y el desarrollo de las habilidades de solución de problemas (Lareau, 2003). Los críticos también han argumentado que los padres van a elegir los colegios religiosos que enseñan su visión del mundo. Por ejemplo, en Holanda, los colegios islámicos atraen mayormente alumnos musulmanes (Dijkstra, 2004).

Coleman (1990) ha respondido a aquellas críticas afirmando que uno de los propósitos de la privatización educacional y la elección de colegios es precisamente aumentar la segregación de acuerdo a las diferencias religiosas y culturales para crear comunidades de capital humano por un "capital social" común. El sociólogo sostiene que al permitir que los padres elijan sus colegios en base a las comunidades las cuales pertenecen (ej. comunidades religiosas) podría fortalecer la noción de comunidad y aumentar la confianza de los padres en las escuelas.

Fuller (2000) concuerda que la privatización educacional puede ser buena para la comunidad local porque mantiene las costumbres, las creencias morales y las formas de aprendizaje adentro del establecimiento. Sin embargo, le preocupa que separar las comunidades también pueda aumentar la segregación racial, étnica, religiosa, cultural y socioeconómica.

Gutman (1987) sostiene que aumentar la segregación social y religiosa puede atentar contra la preparación de los estudiantes para una vida democrática. Por ejemplo, en el debate público en Holanda, algunos opositores de las escuelas islámicas sostienen que estas escuelas impiden la integración de alumnos musulmanes a la sociedad holandesa (Dijkstra et al., 2004).

Quienes se oponen a la privatización educacional han señalado que las economías de escala en la educación son bajas. La razón, sostienen, es que las escuelas tienen costos variables altos, lo cual significa que la única forma de reducir costos sería contratar profesores con poca experiencia, utilizar tecnologías para reemplazar los profesores o reclutar alumnos menos costosos para educar (de nivel social más alto) (Levin, 2003). Sin embargo, los impulsores de la privatización responden que la competencia moderaría los incentivos de los colegios con fines de lucro para adoptar medidas que disminuyan su calidad porque, según ellos, los colegios que adopten tales medidas perderán alumnos (Hoxby, 2003).

Entrando en el análisis del campo educativo chileno el actor principal y organizador del sistema educativo chileno ha sido el Estado. Es el Estado el que ha propuesto los roles a cada uno de los actores y el que ha diagnosticado también la mayor parte de las transformaciones en curso. Lo anterior es válido como afirmación aún cuando desde los orígenes del sistema educativo chileno ha existido, de manera paralela y muchas veces subordinada a la acción de Estado, un subsistema de educación privada.

La estructura básica actual del sistema chileno está dada por la existencia de tres subsistemas, el municipal, el particular subvencionado y el particular privado. Es importante, para efectos del tema de este documento considerar la naturaleza del sistema educativo chileno en términos de su apertura y en consecuencia la mutua influencia que cada uno de los subsistemas tiene en la estructura de los restantes.

Cuando nos referimos a mutua influencia estamos aludiendo a la existencia del llamado school choice o principio de elección de escuela por parte de las familias como regulación de base del sistema –que contrariamente a lo que se cree, no fue producto de las transformaciones de los años 80 sino que proviene de los orígenes del sistema educativo chileno- y que permite una rotación de alumnos no solo entre distintas escuelas sino también entre los diferentes subsistemas educativos.

Dewey (1916) sostiene que la escuela pública es la institución esencial para reunir una diversidad de individuos en el mismo lugar. Sin embargo, Levinson y Levinson (2003) destacan que muchas veces las escuelas privadas son más tolerantes y diversas que las escuelas públicas. Como modo de ejemplo, los musulmanes en Francia muchas veces eligen a los colegios católicos porque los consideran más tolerantes de su fe y costumbres que las escuelas públicas francesas (Bennhold, 2008).

Clasificación de sostenedores particulares subvencionados

Hoy los sostenedores particulares subvencionados pueden ser clasificados según cómo han definido su personalidad jurídica y por el tamaño de sus operaciones. Con estos criterios identificamos dos tipos de sostenedores particulares subvencionados:

- Sostenedores con fines de lucro: control y gestión de las escuelas residen en una persona natural o jurídica, pudiendo en este último caso ser una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada o una empresa individual de responsabilidad limitada. Se financia a través de la subvención escolar y puede obtener recursos adicionales a través del régimen de financiamiento compartido. La mayoría de los sostenedores controlan y administran un único establecimiento, pero hay un número creciente que tienen una red integrada por dos o más colegios.
- Sostenedores sin fines de lucro: Control y gestión de las escuelas reside en una Fundación o Corporación, u otra organización sin fines de lucro, que puede o no expresar una misión u orientación de tipo religiosa. Hay una diversidad de de sostenedores sin fines de lucro en Chile.

Los colegios católicos particulares subvencionados provienen de una diversidad de sectores: jesuita, maristas, Opus Dei, Legionario de Cristo, entre otros. Mientras, el sector evangélico sigue siendo más pequeño que el católico, es bastante representativa de los credos existentes en el país según el Censo: iglesias Evangélica, Luterana, Metodista, Pentecostal, Anglicana, Presbiteriana, Bautista y Episcopal. También existe un sector sin fines de lucro no confesional.

En la actualidad, el 47% de los estudiantes asisten a las escuelas municipales, el 31% de los alumnos asisten a establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro, 16% sin fines de lucro y cerca de un 7% lo hace a colegios privados pagados.

El crecimiento de la matrícula y el número de colegios de los distintos sectores también ha sido heterogéneo. La matrícula municipal entre 1990 y 2008 cayó 20%, y la particular pagada en 6%. En contraste, el sector sin fines de lucro creció 20%, y el sector con fines de lucro fue el que creció a mayores tasas, acumulando un 82% de incremento en este período.

La distribución de la matrícula a nivel regional entre los distintos sectores es también diversa. Por ejemplo, más del 67% de los estudiantes de la tercera y séptima regiones asisten a escuelas municipales. En las dos regiones del extremo norte de nuestro país (regiones de Arica e Iquique), más del 52% de los alumnos asisten a colegios con fines de lucro. Y en las dos regiones del extremo sur (regiones de Aysén y Magallanes) casi un cuarto de sus alumnos asisten a colegios sin fines de lucro. En la Región Metropolitana, solo 34% de los alumnos asisten a colegios municipales, mientras que 40% lo hacen en el sector con fines de lucro, 15% en el sin fines de lucro y casi 11% de los estudiantes de la región -el más alto de del país-, asisten a un colegio particular pagado.

Los colegios particulares subvencionados con y sin fines de lucro también muestran diferencias en términos de tamaño, insumos y resultados. Las diferencias no siempre son consistentes con lo que la teoría predice. En promedio, los establecimientos sin fines de lucro son más grandes, y tienen casi 6 alumnos más por curso que los con fines de lucro. Una explicación para este fenómeno puede encontrarse en diferencias en la calidad de la administración en estos establecimientos, capacidad heredada de las instituciones que los respaldan. Sorprende también que un poco menos de la mitad de los colegios de ambos sectores cobren financiamiento compartido, dado que si uno asigna un rol social a las instituciones sin fines de lucro

se esperaría que estos no cobraran, y al contrario, en el sector con fines de lucro que por definición busca aumentar sus márgenes económicos se espera que todos o una gran mayoría lo haga.

Estos mismos argumentos teóricos -búsqueda de mayores beneficios económicos en el sector con fines de lucro, y de mayores beneficios sociales en el sector sin fines de lucro- servirían para respaldar un mayor interés de los colegios sin fines de lucro por atraer estudiantes en estado de riesgo social, que requieren de más esfuerzos y recursos económicos para ser educados (Rose-Ackerman, 1996). Al revés, se esperaría que los colegios con fines de lucro evitarán matricular estudiantes de bajo nivel socioeconómico pues mermarían sus ganancias (Levin, 2002). Sin embargo, la realidad de los establecimientos particulares subvencionados muestra otra cosa. Mientras ambos sectores atienden a alumn@s de nivel socioeconómico más alto que el sector municipal y más bajo que el sector particular pagado, tres indicadores socioeconómicos nos muestran que los establecimientos con fines de lucro atienden más alumn@s pobres que los sin fines de lucro.

Sobre el desempeño académico entre sectores, los resultados esperados son diversos. Algunos autores sostienen que los establecimientos con fines de lucro sienten la presión del mercado para entregar una educación de calidad a bajo costo, recibiendo incentivos para innovar en prácticas educativas que aumenten el desempeño de los estudiantes (Hoxby, 2003). Por otra parte, otros autores argumentan que las asimetrías de información en educación anulan la

presión del mercado, reduciendo la calidad académica ofrecida a los padres y estudiantes, incentivando la entrada de instituciones sin fines de lucro a la provisión de educación de buena calidad (ver, por ejemplo, el argumento de Hausman, 1987).

Un trabajo reciente (Elacqua, 2008) estudia las diferencias en calidad académica, medida por el desempeño en SIMCE de castellano y matemática, entre los colegios con fines de lucro y los otros tres sectores (sin fines de lucro, municipal y particular pagado). Antes de controlar por factores asociados que inciden en el rendimiento escolar ajenos al establecimiento educacional, se observa que los alumnos del sector sin fines de lucro tienen una ventaja de 20 desviación estándar¹⁰ sobre sus pares en el sector con fines de lucro.

Después de ajustar por el nivel socioeconómico de los alumnos y sus compañeros de curso y por sesgo de selección, la ventaja se reduce a la mitad, lo cual algunos investigadores sugieren que es una diferencia leve y estadísticamente casi nula (Levin, 1998).

En resumen, el sector particular subvencionado es heterogéneo, tanto en su misión como en su ubicación geográfica, calidad académica, tamaño de operación, y el nivel socioeconómico de los estudiantes que atienden. Estas diferencias observadas entre los con y sin fines de lucro no siempre están alineadas con las predicciones teóricas sobre el comportamiento de las instituciones.

CAPÍTULO V. MUESTREO DE ENCUESTAS SOBRE EDUCACIÓN EN CHILE.

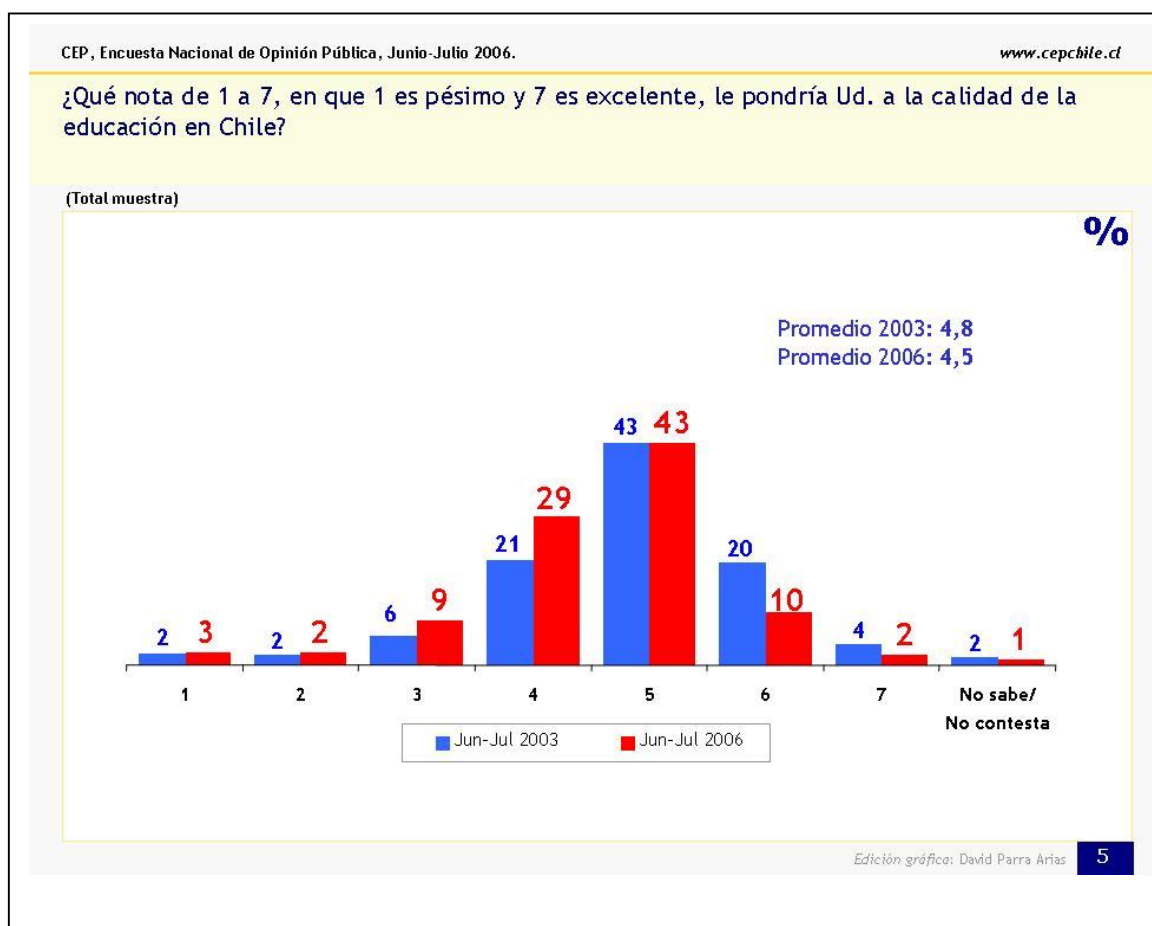
1) Encuesta sobre Educación en Chile, por el Centro de Estudios Públicos CEP, año 2006.

EL ESTUDIO.

Esta encuesta de opinión fue realizada entre el 24 de junio y 13 de julio de 2006. Su muestra corresponde a un total de 1505 personas, de edad igual o mayor a 18 años, todas elegidas en forma aleatoria. De acuerdo a esto el nivel de precisión según los investigadores corresponde a un $\pm 2,7\%$ considerando la varianza máxima y con un 95% de confianza.

CALIDAD DE ENSEÑANZA.

Se pide a los encuestados que califiquen la calidad de la educación en Chile con una nota entre 1 y 7. Al analizar el gráfico apreciamos que la gran mayoría suele adjudicarle un 5, casi un 43%. Al calcular el promedio total obtenido la calificación para la educación es de un 4,5. Indica una aprobación de la misma, no en términos de una buena nota, pero sí una aprobación mínima.



Lo preocupante es que a pesar de la inversión hecha en educación sólo un 34% de la población cree que ha mejorado este servicio. Un 40% sostiene que está igual y un 25% cree que ha empeorado.

Los problemas esenciales en educación para los encuestados son:

- Poca disciplina al interior de los colegios. 34%
- Poco equipamiento en materiales didácticos. 28%
- Poca preparación académica de los profesores 24%
- Poca exigencia de los profesores a los alumnos 12%.
- Ausencia reiterada de los profesores. 3%
- Un 33% de los encuestados creen que los profesores no valoran su profesión.
- Un 43 % de los encuestados sostiene que los profesores no estamos actualizados en nuestras áreas de competencia.
- El 83% de los encuestados cree que debería asociarse desempeño académico con un aumento salarial.
- Un 42% no sabe el nivel de desempeño de sus hij@s.

Se asocian calidad de educación exclusivamente con esos problemas Considerando que el fenómeno de la educación es mucho más complejo que lo expresado en estas respuestas.

Pretender evaluar la educación desde esa perspectiva es insuficiente. No hay ninguna referencia al logro de objetivos educativos, a enseñanza de valores, a nivel de rendimiento, o a satisfacción de expectativas respecto de la educación recibida. Al parecer los encuestados no suelen manifestar un conocimiento cabal del proceso educativo si es que su evaluación general de la educación sólo obedece a esto.

2) VI Encuesta CIDE: Cae percepción sobre calidad de la Educación (Año 2006)

Sólo un 28,7% de los padres y un 18,4% de los docentes la considera "buena" o "muy buena". Apenas un 4,5 es la nota que obtienen los profesores y sólo 34% de los chilenos estima que los docentes tienen buena formación.

La muestra se aplica de manera proporcional en establecimientos municipales; particulares subvencionados y privados del sistema educativo nacional, ubicados en las principales ciudades de Chile: Antofagasta, La Serena, Coquimbo, Valparaíso, Viña del Mar, Concepción, Temuco, Puerto Montt y Santiago.

Desde 1999 -año en que se aplicó por primera vez- ha sido un instrumento importante no sólo para conocer la valoración y expectativas de los principales actores educativos respecto de diversos temas del campo y sistema educativo, sino también en la elaboración e implementación de las políticas educativas a nivel local y central.

Algunos de los resultados arrojados tras indagar con directores; profesores; apoderados; estudiantes son:

1.-Suben las expectativas de estudios superiores respecto 2004 (10 puntos porcentuales alumnos, 7 en padres y 9 en docentes): El 92% de los padres desea que sus hijos lleguen a la Educación Superior (por lejos universitaria). De este 92% el 9,4% desea que terminen una educación en CFT; mientras que el 83% en la Universidad.

2.-Entre un 50 y un 67% de los actores piensa que la calidad de la educación en Chile es sólo REGULAR. Si a esta percepción se suman quienes la consideran francamente mala, se llega a porcentajes que van entre el 71 (alumnos) al 82% (padres) de quienes se muestran críticos o disconformes con la calidad educativa del sistema. Quienes valoran su calidad (buena/muy buena) no superan el 30%, llegando a menos del 20% en el caso de los apoderados. Los más críticos son los padres de los establecimientos particulares privados.

Disminuye significativamente el porcentaje de actores que opinan que la calidad de la educación en Chile era buena. Notoriamente en alumnos quienes el año 2004 y en cerca de un 60% la consideraban buena o muy buena, disminuye al 29% este año. Aún así los estudiantes siguen siendo quienes más la valoran. Cae en cerca de 10 puntos porcentuales la valoración entre docentes y directivos y en 28 puntos en alumnos y apoderados, entre 2004 y 2006.

3.-Satisfacción con la calidad recibida: Curiosamente estos porcentajes se invierten al preguntar la opinión por la calidad educativa de la escuela o liceo donde trabajan y/o estudian. Entre el 63% a un 75% DE LOS ACTORES OPINAN QUE ELLA ES BUENA O MUY BUENA. No obstante ello, sólo un 24% de los estudiantes no se cambiaría de establecimiento si pudiera hacerlo. Un 40% lo haría con toda seguridad y un 30% con ciertas dudas.

4.-Los responsables de la mala educación: Al identificar a los responsables de que la educación en Chile sea regular o francamente mala, hay bastante coincidencia entre directores y docentes en señalar que son en primer lugar los padres y apoderados y los propios alumnos, seguido de los profesores. En el caso de los apoderados y los alumnos en cambio, se señala a las autoridades del

Ministerio de Educación; los profesores y profesoras y los propios alumnos.

Principales problemas de la educación

A la hora de identificar cuáles son los principales problemas de la educación, las opiniones de los actores se muestran más diversas y con menores grados de adhesión y consenso. Así por ejemplo, los estudiantes dividen su apreciación en casi la totalidad de opciones entregadas. Esto es, piensan que existen problemas importantes y que afectan la calidad tanto al interior de las escuelas y el sistema, como en la sociedad en general. Así destacan la pobreza de las familias; la formación que reciben los profesores y la Reforma Educativa como los tres principales, pero también aparecen con adhesiones un poco menores la normativa que regula el sistema y la gestión tanto interna (directores) como externa (sostenedores municipales y privados), la selección de los alumnos y la poca inversión en infraestructura.

En el caso de los directores es importante mencionar el consenso alcanzado respecto de su propia gestión: En efecto, la autocrítica a la gestión de los establecimientos aparece como el segundo gran problema (47%), a continuación de la formación de los docentes con un 67% de adhesión.

Para los docentes en cambio, los principales problemas se encuentran en la normativa que regula el sistema; la gestión de los sostenedores y en tercer lugar la formación inicial que ellos reciben. Los apoderados, al igual que en el caso de los estudiantes dividen bastante su opinión. Destacan la pobreza, la normativa y formación de los maestros. También aparece en ellos y con fuerza la reforma educativa, la gestión de directores y sostenedores, además de la poca inversión en infraestructura y la poca injerencia que tendría el Mineduc en los establecimientos.

Los resultados de esta VI Encuesta fueron presentados por Marcela Román, subdirectora académica del CIDE, y comentada por Javier Corvalán, investigador del CIDE, Jorge Pavez, presidente del Colegio de Profesores y Carolina Velasco, investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo.

Fuente: Universidad Alberto Hurtado

3) Encuesta sobre Actores del Sistema Educativo, realizada por El Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación de la Universidad Alberto Hurtado el año 2008.

El estudio revela opiniones de profesores, directores, estudiantes y apoderados sobre la Ley General de Educación, financiamiento de la educación, lucro, evaluación y estatuto docente, uso de Tics, entre otros aspectos.

Según la investigación, un 68 % de los encuestados sostiene que la existencia del financiamiento compartido genera desigualdades sociales y educativas y alrededor de un 55% piensa que este sistema debería eliminarse y ser reemplazado por un aumento de la subvención estatal.

El instrumento, que midió la percepción en áreas como expectativas educacionales, equidad y financiamiento de la educación, Ley General de Educación (LGE), Estatuto y Evaluación Docente, fue aplicado en centros urbanos de siete regiones del país a un grupo de 13 mil personas, formado por directores, profesores apoderados y estudiantes de los sistemas municipal, particular subvencionado y particular pagado.

La encuesta revela que la sociedad chilena mantiene una alta valoración de la educación, lo que se expresa en las altas expectativas de los padres en que sus hijos llegarán a la educación superior. Una de las variaciones importantes que se reveló en la encuesta 2008 en relación a la del 2006 fue que, mientras los padres y los alumnos mantienen expectativas altas, los docentes las han aumentado de un 44% al 63% de manera coincidente con el aumento real de oportunidades de financiamiento de la educación superior.

Por otra parte, la opinión de los distintos actores expresa una demanda por más equidad e igualdad en educación. Esta demanda se advierte con claridad en las opiniones relativas al financiamiento de la educación. La percepción de que el financiamiento compartido genera desigualdades es mayoritaria en los tres actores consultados, especialmente en los docentes y los apoderados, que se manifiestan en un 68% por esa opción. Los profesores municipales y particulares subvencionados perciben, en mayor número que los particulares privados, que el financiamiento compartido genera desigualdades sociales.

A la hora de aplicar soluciones al problema hay matices. Si bien la opción por eliminar el financiamiento compartido es mayoritaria en los tres actores consultados y quienes adhieren a él como política permanente son pocos (12% de los profesores y 18% de los apoderados), es menos masiva que la percepción sobre la desigualdad que este genera. Esto puede deberse a que algunos preferirían mecanismos correctivos en vez de eliminar el financiamiento compartido (32%).

La atención preferente del Estado a los más desfavorecidos es una demanda fuerte de directores y profesores; las opciones en esta dirección suman más del 60% en los profesores y más del 72% de los directores. Esta opinión también está presente en un tercio de los apoderados (34%).

La demanda de los apoderados por educación gratuita (61%), supera la de profesores y directores. Dentro del grupo de profesores, los municipales son quienes tienen más inclinación hacia esta opción (70%).

OPINION SOBRE LEY GENERAL DE EDUCACION

La LGE, que se encuentra en discusión en el Congreso, genera críticas en cuanto a su legitimidad, pero no respecto de las medidas que implican una mayor regulación de la educación por parte del Estado.

Así, solo un 13% de los profesores y un 29% de los directores encuentra que la LGE "refleja acuerdos socio-políticos importantes para el país". Por otra parte, profesores y directores se muestran favorables en alrededor de un 90% a la generación de una Agencia de calidad, a la creación de una Superintendencia y a la introducción de mayores regulaciones de los sostenedores del sistema subvencionado.

La mayoría de los profesores y directores se muestra de acuerdo con la reestructuración de los ciclos de enseñanza (54 y 70%) y en desacuerdo con la propuesta que permitiría hacer clases en educación media a cualquier profesional titulado (75% y 70%).

La prohibición de seleccionar alumnos hasta sexto básico, contenida en la LGE corresponde a la opinión de la mayoría de los profesores y directores.

Respecto del lucro en la educación, un 53% de los profesores y un 83% en los directores creen que los colegios particulares pagados pueden tener fines de lucro. Sin embargo, hay un rechazo al lucro en la educación que recibe subvención estatal, en este caso sólo un 28% de los profesores, un 29% de los padres y apoderados y un 50% de los directores piensan que el lucro debería estar permitido.

CONCLUSIONES

Uno de los fundamentos teóricos del sistema educacional chileno -de cuasi mercado- es que los colegios, particularmente los colegios con fines de lucro, tendrán incentivos provocados por la competencia para mejorar su calidad, con el fin de atraer y retener alumnos (Friedman, 1962, Hoxby, 2003). Los establecimientos con fines de lucro están inmersos en el mercado de manera competitiva, pues no tienen respaldo de otras instituciones: para lograr subsistir deben matricular más alumnos o mantener los que ya tienen, y al mismo tiempo mantener controlados sus costos. Esta necesidad de supervivencia les incentiva a buscar nuevas formas de proveer el servicio, de manera más económica, pero que a la vez sean capaces de atraer a nuevos estudiantes, entregando lo que los consumidores requieren. Por otro lado, los sostenedores sin fines de lucro se encuentran menos expuestos al rigor del mercado, pues tienen el respaldo de instituciones que han puesto recursos en sus establecimientos. De esta manera, están menos expuestos a los vaivenes del mercado y es esperable que se enfoquen en temas relacionados con la escuela.

Los establecimientos con fines de lucro muestran un marcado interés en temas que son más visibles para los consumidores: puntajes SIMCE, idiomas extranjeros, composición social del alumnado, calidad de la infraestructura deportiva y actividades extracurriculares. Esto es reforzado con una alta inclinación por la publicidad, en contraste al sector sin fines de lucro donde casi no se menciona esta herramienta para atraer alumn@s.

¿Con quienes compiten los colegios particulares subvencionados?

Uno de los grandes supuestos del sistema educacional chileno, es que los colegios subvencionados competirán por obtener más estudiantes (Guari, 1998). En la situación real, la competencia se daría en el plano de la calidad educacional: los establecimientos aumentarían su calidad para lograr captar más alumnos (Hoxby, 2003). Pero la realidad muestra el sistema es heterogéneo y existen asimetrías de información entre padres y establecimientos, por tanto las variables en las que compiten las escuelas son diversas

Desde el punto de vista del lucro, hay tres comportamientos que pueden esperarse de los sostenedores. Primero, los sostenedores con fines de lucro sienten la competencia en su mayor grado, y por tanto estarán más conscientes de estar inmersos en un mercado. En este contexto, los sostenedores con fines de lucro serán más propensos a reconocer que compiten y además a reconocer a sus competidores.

Segundo, los sostenedores sin fines de lucro están vinculados a instituciones con una misión valórica, ya sea laica o religiosa. La sola existencia de estos establecimientos confirma esto: al menos tienen la misión de participar en la educación de los niños. Esta misión debería diferenciar a su administración de quienes están a cargo de los colegios con fines de lucro, y debe proyectarse también sobre la percepción que ellos mismo tienen de su colegio, y por tanto, sobre quienes se comparan, y da una referencia al resto del mercado sobre una dimensión particular de la competencia (existencia de una misión).

Tercero, una vez que se reconocen estas diferencias originadas por la misión, la competencia al interior de los sectores es diferenciada. El sector con fines de lucro siente el rigor del mercado, y considera las variables de mercado para evaluar con quien compite. En contraste, el sector sin fines de lucro es menos rígido en relación al mercado, y concentrará sus esfuerzos en competir en variables menos evidentes para los padres o madres.

El Financiamiento Compartido introduce una diferenciación por precio al interior del sistema subvencionado, lo que queda al analizar la marcada y estratificada composición social de la matrícula de los diferentes tipos de establecimientos. Esto se demuestra con cifras tan básicas como que el 70% de los alumnos y alumnas vulnerables, asiste a establecimientos municipales, dividiéndose el resto prácticamente en partes iguales entre escuelas particulares subvencionadas gratuitas.

Existe un debate permanente académico y político sobre el tópico del lucro en los bienes públicos y en la educación. Algunos sostienen que los proveedores con fines de lucro tienen los incentivos para innovar y ofrecer una educación de calidad a bajo costo (Hoxby, 2003), y los sin fines de lucro están aislados de las presiones competitivas y por tanto tienen pocos incentivos para gestionar sus establecimientos de una manera eficiente (Glaeser y Schleifer, 2001). Por otra parte, otros argumentan que los con fines de lucro tienen incentivos para aprovechar las asimetrías de información entregando una educación de dudosa calidad que los padres difícilmente pueden evaluar, además tienen incentivos para reducir costos contratando profesores con menos experiencia o reclutar alumnos menos costosos de educar (de nivel social más alto) (Levin, 2002). Finalmente, algunos autores sostienen que las diferencias entre los con y sin fines de lucro no están relacionadas con la calidad académica sino con productos no académicos (misión religiosa, disciplina, publicidad, etcétera) (Brown, 1990). Este tema ha estado presente en el debate público nacional desde el movimiento estudiantil secundario de 2006.

38

El sistema educacional chileno se caracteriza por ser descentralizado y cuasi de mercado, con una amplia y heterogénea oferta de colegios privados financiados por el Estado, sector que ha crecido en el tiempo. En el año 81 el 15% de los alumnos y alumnas asistía a establecimientos particulares subvencionados y cerca de un 7% lo hacía a colegios particulares pagados.

La proporción de estudiantes de establecimientos subvencionados ha venido aumentando sostenidamente desde entonces; y alcanzó un 32% en 1990 y más del 46% en el año 2008, una de las tasas más altas de participación privada en el mundo. Chile es el único país que financia a proveedores con y sin fines de lucro.

Existen resultados que muestran que los sostenedores con fines de lucro son microempresarios, y pocos tienen otros negocios y son educadores, motivados por un fin social y no económico. A diferencia de lo que se espera, no son grandes empresarios y no están en el rubro para ganar mucho dinero. Están más sometidos a las normas del mercado, compitiendo en calidad académica y en otros factores visibles a los usuarios, como: precio, nivel social de los alumnos y alumnas, idiomas, publicidad, puntaje SIMCE en infraestructura. En cambio, los con fines de lucro están concentrados en variables más vinculadas a la escuela como: reducir costos en capacitación docente, materiales, aumentar matrícula pese al espacio, etc.

Según algunas encuestas, no existe una sensibilización real respecto a qué se entiende por educación de calidad, derecho de educación o equidad en condiciones y accesos.

Esto no permite aprovechar la competencia y facilitar la información adecuada para tomar decisiones respecto a la elección de un colegio. Existen brechas de información entre las familias y los establecimientos, que dificultan.

Respecto a la LOCE, es necesario aclarar que la Ley no se haya habilitada por la Constitución para regular el derecho a la Educación, entendiendo la naturaleza de ese atributo. En cambio la Ley Orgánica Institucional, aparece expresamente prevista en el Artículo 19 inciso 1 N° 11 párrafo final de la Carta Fundamental, para regular determinados aspectos de la Libertad de Enseñanza.

Esta última referencia se analiza y concluye de la siguiente manera :

- Referida a la Calidad de la Educación : se afirma que es deficiente, entendiéndola o confundiéndola con la libertad de enseñanza.

La objeción que alcanza a los fines de lucro perseguidos por determinadas entidades de enseñanza. Indudablemente, tales fines no son ni pueden ser definitorios de la misión pedagógica, pero tampoco resulta atendible imponer la bancarrota, o el retiro de la enseñanza, de quienes captan recursos sin ánimo de enriquecimiento ni de repartir beneficios monetarios.

Respecto a las Políticas Públicas en educación:

La evidencia empírica disponible da cuenta de cómo las reformas estructurales aplicadas durante los años '80 y '90 transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza y también las capacidades y oportunidades de la población, las que hoy revisten un fuerte carácter residual. Asimismo, la pobreza y la indigencia se profundizaron por la aplicación de las políticas neoliberales heterodoxas que transformaron la lógica de funcionamiento del Estado en materia económica, política y social.

Las transformaciones apuntan a consolidar un modelo contrario a los postulados incluidos en el conjunto de pactos y tratados internacionales de derechos humanos, que la mayoría de los países ratificó en igual periodo. En muchos casos, se aplicaron políticas y medidas regresivas. Es en este marco donde se hacen visibles las asimetrías propias del desarrollo institucional latinoamericano.

En tal sentido, los derechos humanos se definen y aplican como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas. En particular, aspirar a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales tras la aplicación sostenida de políticas y programas de ajuste estructural, con los efectos adversos que han tenido en toda la región.

El problema público de la educación se transforma en objeto de la acción gubernamental cuando a la demanda social se le incluye la dimensión subjetiva. Es decir, para que los decisores de políticas planifiquen en función de los intereses y necesidades de las y los ciudadanos, estos deben ser expresados como un problema de carácter político y, además, los funcionarios gubernamentales

deben estar sensibilizados frente a la problemática. Sin embargo, después de la Revolución Pingüina el año 2006, no ha habido otro movimiento con tal característica.

Ser portador de un derecho significa que existe una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y, a la vez, puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo.² En rigor, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción– y una negativa –de omisión– y crea, al mismo tiempo, obligaciones y deberes correlativos sobre otros sujetos. Cuando el Estado se desentiende del rol fundamental en las Políticas educativas, que es ser Garante del acceso a la educación de todos y todas y el Mercado interviene en un bien común como éste, la regulación queda enmarcada sólo a la aplicación de instrumentos estándares que no miden aspectos reales de : calidad de educación y equidad en educación.

El año 1981 hace su aparición la municipalización y el crecimiento de la educación privada. La educación como única alternativa de movilidad social, con parámetros de calidad estandarizados, intra y intercompetitiva; mercantil en definitiva, la que resignifica las relaciones educacionales totalmente. Las consecuencias de esto en la población ha sido comentada extensamente estos últimos años, segmentación, estigmatización, rechazo escolar, calidad mediocre ("optima"), pérdida del sentido del trabajo educativo y de la educación misma. El mercado con su lógica, logró unir, el afán de progreso, (masas de trabajadores capacitados para lo óptimo) y el control (segmentación, disciplinamiento moral y apatía).

Existen escuelas, gratuitas, bien organizadas y con mayores recursos hacen una significativa diferencia, cuando no hay más opciones y se ha instalado, la educación como un recurso de salvación individual indispensable para salir de la miseria. Con la misma subvención del Estado sacan mejores resultados que las escuelas municipales, e incluso lucen mejor y cuentan con mejor equipamiento para cumplir los estándares exigidos por el Estado. Bueno no es extraño si consideramos que seleccionan estudiantes y que la ley 19.247, la Ley de donaciones con fines educacionales permite a las empresas **destinar parte de sus impuestos a proyectos educacionales a su elección**

El sistema educativo, no era en su origen un sistema de movilización social, no nos consta que para las clases dominantes esa convicción haya variado. La retórica liberal sobre la crisis de la calidad educativa, de lo poco competitivo que es nuestro país con respecto a Finlandia, de lo malos e ignorantes que son los profesores chilenos o lo corruptos que son los funcionarios del departamento de subvenciones del ministerio o algunos sostenedores pequeños, ha terminado, que sin dejar de ser cierta, no es lo más relevante, desde el punto de vista del poder o de la gubernamentalidad. ¿Quién controla las escuelas?, ¿Quién ocupa el sistema escolar? Durante décadas el proceso de mercantilización educativa no es un fin en sí mismo, sino que es funcional a una estrategia de control.

Respecto a los derecho de la educación se concluye que :

- El neoliberalismo busca controlar los sistemas educativos para implantar la lógica del mercado y universalizar el pensamiento único. El mercado al sustituir los procesos de formación e identidad cultural mediante los sistemas de ajustes fiscales, privatización, focalización, subsidio a la demanda, la desregulación laboral, la racionalización institucional, la competitividad y la

² A lo largo del trabajo sigo lo expuesto en Abramovich y Pautassi (2006), óp. cit.

estandarización, conduce a un proceso de serias limitaciones y negaciones para garantizar el derecho fundamental a la educación, gratuita, obligatoria y a cargo del Estado.

- Actualmente, nadie podría discutir la necesidad de considerar a la educación como un derecho, sin embargo sí existe debate sobre qué elementos conforman ese derecho, lo que está estrechamente vinculado con el rol que el Estado debe jugar en la educación.

- El problema de la libertad de enseñanza es atingente a la oferta de la educación, pero la realidad de la demanda es otra. "Cuando se revisa este problema desde la perspectiva de la vida social, la vida comunitaria y cotidiana de las familias populares, la cuestión se plantea de otra forma: los derechos del niño ¿se pueden o no ejercer? y si se ejercen ¿hasta dónde pueden ejercerse? Según lo que hemos estudiado en poblaciones marginales, en la mayor parte de los casos estos derechos casi no se pueden ejercer.

- Esta posición demanda un Estado que se haga cargo de la educación, entendiendo que la libertad de enseñanza es una falacia si sólo cumple con la libertad de ofrecer pero no de elegir, factor condicionado por la aplicación de políticas integrales que permitan una transformación de la estructura social como principal fuente de transformación de la educación.

- Estado puede ser Modernista-mercadista, donde la equidad se entiende como acceso a una oferta escolar y los problemas se resuelven a través de la focalización del gasto fiscal hacia los sectores más pobres. En esta lógica, el mercado juega un rol preponderante en promover a un determinado ofertante, lo que perjudica a quienes no pueden acceder a sus servicios por razones económicas.

- Desde otra óptica, que en cuanto a la equidad, hay tres políticas imprescindibles. Primero, garantizar atención de calidad para todos los niños de tres a seis años provenientes de hogares ubicados en los tres primeros quintiles. La evidencia internacional muestra que ésta es la política más costo-efectiva para cerrar brechas y mejorar aprendizajes a lo largo de la vida. Segundo, incrementar la subvención escolar para todos los alumnos, hasta doblar su valor actual. Como primer paso, aumentarla para los alumnos de condiciones más vulnerables, cuyo costo de formación es más alto. Tercero, terminar con la discriminación social del acceso a establecimientos subvencionados, asegurando así que las escuelas compitan en igualdad de condición. Sólo si los padres eligen escuelas sin que sus hijos e hijas sean sometidos a procedimientos discriminatorios, será posible cumplir con el mandato de igualdad de oportunidades para todos y todas.

- Respecto al concepto de libertad de enseñanza este puede ser entendido como la constitución jurídica del interés de los particulares en enseñar lo que quieran y como quieran, sin que el Estado pueda legítimamente impedirlo. Bajo esta perspectiva, el negocio en la educación ni siquiera permite convertir a los usuarios en consumidores de acuerdo a la lógica del mercado, pues existe una desigualdad estructural que impide a estos tomar decisiones libres, comenzando por la desigualdad de acceso a una correcta información. La libertad de enseñanza, en realidad no es otra cosa que la permisividad del Estado respecto a la introducción de agentes económicos en un espacio que históricamente había concebido como propio.

- El financiamiento de los proveedores públicos y privados no es congruente con el costo de una enseñanza de calidad y está lejos de cubrir las necesidades de los alumnos más pobres. Al régimen curricular le faltan estándares que permitan exigir más a las escuelas.

BIBLIOGRAFÍA

- Nuñez, Iván. "El Ministerio de Educación en Chile: Instrumento del rol estatal en educación, 1927-1997". Ministerio de Educación y Universidad de Humanismo Cristiano, 1998. En: <http://www.piie.cl/>.
- Riesco, Manuel; Paiva, Cristián. "Financiamiento de la Educación en Chile: La necesidad de retomar el ritmo de recuperación de gasto público", en *Visiones Económicas*, Escuela de Ingeniería Comercial, Universidad Arcis, septiembre de 2001.
- Tironi, Ernesto. "Sobre lucro en la educación". El Mercurio, 2 de julio de 2006.
- Salazar, Gabriel. En Bellei, Cristián; Pérez, Luz María. "Tensión entre derecho a la educación y libertad de enseñanza", UNICEF, p. 18. Chile, 2000.
- Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In C. Cox (Ed.), *Políticas Educacionales en el cambio de siglo* (pp. 19-114). Santiago de Chile: Editorial Universitaria. El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Facultad de Educación, Universidad Alberto Hurtado. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.
- Encuesta sobre la educación (CEP) Por Ricardo el 31 de Agosto 2006
- CELS (2004a) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS, Colección Investigación y Análisis 1.
- CELS (2006) *"Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos"* Buenos Aires, CELS (mimeo)
- LA EDUCACIÓN Y ROL DE LA UNESCO* ¿para qué educamos? *por Leonardo Garnier***
Discurso pronunciado por el autor el 23.10.07 ante la Asamblea General de la UNESCO. Publicado con la autorización del autor en la Biblioteca Virtual TOP.
- <http://prometeo.bligoo.com/content/view/299359/EL-ROL-DEL-ESTADO-EN-LA-EDUCACION-NACIONAL.html>
- Definición de sistema educativo, rol del Estado y lucro en la actividad www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20080619/pags/20080619001240.html
- El dilema de la educación chilena http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7474000/7474653.stm

- FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA DE LOS AÑOS 90 SEBASTIÁN DONOSO DÍAZ Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca/Chile sdonoso@utalca.cl <http://www.scielo.br/pdf/cp/v36n127/a0736127.pdf>
- VANDENBERGHE, V. Análisis de la relación entre el financiamiento a la demanda y la calidad y equidad de la educación. Revista de Tecnología Educativa, v.4, n.1-2, p.11-27, 2000.
- NÚÑEZ, I. Pasado y futuro de la educación chilena. In: HEVIA, R. (ed.) La Educación en Chile, Hoy. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2003. p.34-43.
- LARRAÑAGA, O. Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. Estudios Públicos, n.60, p.243-281, 1995.
- ESPÍNOLA, V. Revisión de quince años de políticas educativas en Chile: ajustes en función de la equidad. In: COHEN, E. (ed.) Educación, eficiencia y equidad. Santiago de Chile: Cepal/ OEA/SUR, s.f. p.62-92.
- Los Modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. Revista Electrónica de Investigación Educativa, v.4, n.2, 2002 <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/>
- Las Políticas educacionales chilenas en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, C. (ed.) Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003.
- BELLEI, C.; PÉREZ, L. M. (eds.) Financiamiento de la educación: implicancias sobre equidad. Santiago de Chile: Unicef, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, 1999. [Debate editado]
- BRAVO, D.; CONTRERAS, D.; SANHUEZA, C. Rendimiento educacional, desigualdad, y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1999.

ANEXO N° 1
Evolución del Sistema de Financiamiento Compartido en el Sistema Escolar Chileno 1993-2006

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Establecimientos con Financiamiento														
Subv.Particula	23	85	99	1,090	1,199	1,292	1,334	1,426	1,541	1,652	1,765	1,822	1,916	1,963
Municipales	0	2	5	6	7	9	9	10	10	11	11	11	12	11
Totales	23	88	1,052	1,152	1,275	1,392	1,433	1,530	1,642	1,762	1,881	1,937	2,037	2,081
Matrícula en Establecimientos con Financiamiento														
Subv.Particula	142,73	516,47	632,32	696,97	758,83	819,59	852,53	881,73	978,53	978,53	1,039,3	1,085,3	1,111,5	1,137,5
Municipales	0	17,787	40,008	48,31	63,53	103,49	89,39	93,27	96,316	104,92	108,51	110,49	111,65	106,71
Totales	142,73	534,26	672,33	745,28	822,36	923,08	941,93	975,00	1,074,8	1,083,4	1,147,9	1,195,8	1,223,2	1,244,2
Part. En Financiamiento Compartido sobre Matrícula Potencial (Municipios sólo consideran														
Subv.Particula	16.4%	58.5%	69.2%	72.2%	76.7%	80.1%	79.0%	78.4%	84.3%	80.9%	81.8%	81.9%	80.7%	80.2%
Municipales	0.0%	5.2%	11.3%	12.8%	16.6%	26.5%	22.4%	23.2%	23.3%	24.3%	24.3%	24.5%	24.1%	23.5%
Totales	11.8%	43.6%	53.0%	55.5%	59.9%	65.2%	63.7%	63.9%	68.3%	66.0%	66.8%	67.3%	66.5%	66.5%
Cobro Mensual Promedio por Alumno (\$ de														
Subv.Particula	2,564	2,525	3,182	4,028	5,090	5,971	7,095	8,127	9,208	10,282	11,117	12,329	12,960	14,002
Municipales	0	1,036	1,054	1,156	1,284	1,208	1,805	1,840	1,882	1,957	2,169	2,325	2,538	2,406
Ingresos Efectivos Totales Año (en MM\$ de														
Subv.Particula	4,387	15,652	24,147	33,69	46,34	58,728	72,58	80,40	95,782	92,256	108,75	124,13	135,43	177,43
Municipales	0	22	50	67	97	1,500	1,787	1,844	1,947	1,782	2,012	2,180	2,356	2,789
Totales	4,387	15,873	24,653	34,36	46,32	60,228	74,36	82,25	97,729	94,038	110,76	126,31	137,78	180,21

Fuente: Original Ministerio de Educación