

CIEPLAN

CORPORACION DE ESTUDIOS PARA LATINOAMERICA

La Corporación de Estudios para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269-Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de octubre de 1975.

Serie Estudios Socio / Económicos N° 36

“LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN CHILE”

Alejandra Mizala

Mayo 2007

Este trabajo forma parte del Proyecto “Una Nueva Agenda Económico Social para América Latina”, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264) tiene el propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN. Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

“LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN CHILE”

Alejandra Mizala*

RESUMEN

Chile ha sido en muchos sentidos pionero en materia de políticas educacionales, y por tanto su experiencia puede ser útil para otros países que estén en un camino similar intentando mejorar la calidad y la equidad de su educación.

El objetivo de este trabajo es analizar la economía política de la reforma educativa chilena. En este sentido, se enfoca en el análisis de las dinámicas de negociación y los vínculos entre los distintos actores políticos y sociales envueltos en las políticas educativas y no en una evaluación de impacto de las políticas.

El estudio considera elementos conceptuales que ayudan a entender y analizar los conflictos y alianzas que se producen entre los distintos actores involucrados, distinguiendo entre distintos tipos de políticas educacionales y niveles de acción de las reformas educativas. En el contexto de este marco conceptual analiza las principales reformas educacionales implementadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. El trabajo concluye planteando las tensiones no resueltas en el campo educacional.

* Agradezco la eficiente colaboración de Fernanda Melis y los comentarios de José Pablo Arellano, Edgardo Boeninger, José Joaquín Brunner, Sergio Toro y asistentes al taller de Gobernabilidad Democrática y su Ciclo de Economía Política organizado por CIEPLAN; no obstante, la responsabilidad por los contenidos del trabajo recae únicamente en su autora.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la economía política de la reforma educativa chilena, dado que en las últimas décadas Chile ha sido en muchos sentidos pionero en materia de políticas educacionales y, por tanto, su experiencia puede ser útil para otros países que estén en un camino similar intentando mejorar la calidad y la equidad de su educación.

En este sentido, este estudio no busca describir en detalle las políticas y programas implementados en estas últimas décadas, como tampoco evaluar su impacto. Se trata más bien de conocer las dinámicas de negociación y los vínculos entre los distintos actores políticos y sociales envueltos en las políticas educativas.

Con el fin de reflexionar sobre la economía política de las reformas educativas es importante considerar algunos elementos conceptuales que nos ayudan a entender y analizar los conflictos y alianzas que se producen entre los distintos actores involucrados, esto es, entre el Ejecutivo compuesto por las autoridades políticas y técnicas; los legisladores, los sostenedores (tanto los privados como los municipios), directores, los docentes y su organización gremial, y los estudiantes, sus familias y la comunidad en su conjunto. En este sentido hay que distinguir tipos de políticas educacionales y niveles de acción de las reformas educativas.

Las políticas educativas pueden dividirse a grandes rasgos en dos tipos, aquellas que generan conflictos porque alteran correlaciones de fuerzas o afectan negativamente los intereses de algunos actores, y aquellas no conflictivas que benefician a muchos actores, y que no afectan intereses o no alteran los arreglos existentes. Al primer tipo de políticas corresponden, en general, las que apuntan a mejorar la calidad y la eficiencia educativa. Estas son más bien rígidas, siendo muy difícil realizar cambios fundamentales en ellas. Ejemplos de estas políticas son la participación público-privada en educación, la gratuidad de la educación pública, normas laborales de los docentes (contratación, ascensos, inamovilidad, etc.), entre otras. Las políticas no conflictivas, por su parte, están vinculadas a la expansión de la matrícula y al aumento de los recursos educativos, son adaptables y muchas veces están sujetas a modificaciones; ejemplos de estas políticas son capacitación docente, aumento de los insumos educativos como distribución de libros y material didáctico, programas de estudio, construcción de establecimientos educativos y en general todas las innovaciones educativas (BID, 2005).

Las políticas no conflictivas generalmente concitan acuerdos entre los distintos actores, ya que respecto de ellas están alineadas las preferencias e intereses de los principales actores. Familias y docentes están de acuerdo en aumentar los recursos educativos (más escuelas, más textos, etc.) y tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tienden a apoyar políticas que con cierta rapidez entregan productos concretos a los grupos a quienes representan. Al contrario, la cooperación no se logra fácilmente en políticas que buscan aumentar la calidad y la eficacia del sistema educativo, ya que muchas veces éstas conllevan alteraciones

de las condiciones de trabajo de los docentes, instaurando incentivos, incrementando la rendición de cuentas, aumentando la supervisión; algo similar ocurre cuando se implementan reformas de financiamiento que implican redistribución del gasto educativo, o la descentralización de los sistemas educativos, por ejemplo.

Por otra parte, se pueden distinguir tres niveles de acción de las reformas educativas: el nivel de conducción, el nivel de consolidación y el nivel de gestión (García-Huidobro, 2001). En primer lugar, el nivel de conducción que es el que está a cargo de la reforma, se compone de las autoridades políticas y los equipos técnicos; los primeros se encargan del diseño y contenido de la agenda gubernativa y de la definición político-social, y los segundos, se encargan de la viabilidad técnica. El conflicto que puede darse a este nivel es entre la racionalidad técnica y la política. Este conflicto se puede dar no sólo entre ministros y tecnócratas, sino también entre las mismas autoridades políticas, por ejemplo, entre el ministro de Hacienda y el de Educación. A este nivel también podríamos situar la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, puesto que los parlamentarios juegan un rol en la formulación de la política pública durante la discusión legislativa. El desafío de las autoridades políticas es lograr el apoyo de los legisladores.

En segundo lugar, el nivel de gestión que es fundamental para que las reformas efectivamente ocurran, está compuesto por los tecnócratas, los burócratas, sostenedores de establecimientos educacionales (públicos y privados), directores y docentes. Los conflictos que pueden ocurrir en este nivel se dan, por una parte, entre los tecnócratas que no son funcionarios de planta en el Ministerio de Educación y los burócratas que deben jugar el rol de mediadores de las reformas y, por otra, entre los burócratas y quienes deben apropiarse de las reformas y llevarlas al aula, esto es, los sostenedores, directores y docentes. La gestión también involucra conflictos entre el nivel central del Ministerio de Educación, los municipios y los establecimientos.

En tercer lugar, el nivel de consolidación tiene que ver con que la sociedad en su conjunto comprenda, acepte y se apropie de la reforma educacional. Aquí lo fundamental es la relación entre el Ministerio de Educación, los sostenedores, directores, docentes de aula, padres y apoderados, estudiantes y la ciudadanía en general; para su logro es primordial una campaña efectiva de comunicación social. En este sentido es importante reconocer que parte del debate ocurre precisamente en los medios de comunicación. Los conflictos o negociaciones en este nivel ocurren, por una parte, entre el gobierno y los parlamentarios, lo que tiende a aumentar los plazos de tramitación legislativa de aquellas iniciativas que son materia de ley y, por otra, también se dan conflictos entre gobierno y dirigentes gremiales de los docentes, entre distintas visiones acerca del ordenamiento de la educación y entre lo que se podría denominar tradición y cambio en la cultura docente. Asimismo, los padres teóricamente debieran tener un papel importante, exigiendo calidad y enfrentando a las autoridades y los docentes, sin embargo, su rol ha sido muy débil en Chile. Se podría decir que la familia ha sido un actor ausente en las políticas educacionales del país.

A su vez, en el análisis es importante diferenciar entre motivaciones políticas, motivaciones reivindicativas y las posiciones doctrinarias de los distintos actores.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se describen las reformas educacionales de los años 80 impulsadas por el régimen militar: sus objetivos, su lógica y sus deficiencias. En la segunda sección se analiza la economía política de las reformas educacionales implementadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. La tercera sección señala algunas de las tensiones no resueltas en el campo educacional. La cuarta sección concluye.

1. LA REFORMA DE LOS 80

OBJETIVOS DE LA REFORMA

En 1981 el régimen militar implementó una reforma profunda al sistema educacional del país, la cual incluyó: (i) la descentralización del sistema a través de la transferencia de los establecimientos educacionales fiscales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, proceso que culminó en 1987, (ii) el cambio en el sistema de financiamiento instituyéndose una subvención por alumno que fue acompañada por incentivos para el ingreso de proveedores privados de educación, (iii) la introducción de mediciones estandarizadas de rendimiento escolar, que se aplicaron al conjunto de establecimientos escolares del país: primero se estableció la prueba PERT el año 1982 y luego la prueba SIMCE a partir del año 1988 y (iv) cambios en la regulación de la profesión docente y en la formación inicial docente.

El objetivo de esta reforma era el logro de una mayor eficiencia a través de la instauración de un cuasimercado educativo donde los distintos tipos de sostenedores (públicos y privados) competían por atraer estudiantes. El supuesto era que las fuerzas del mercado por sí solas lograrían mejorar la calidad de la educación. Asimismo, la descentralización de la educación fiscal hacia los municipios buscaba acercar a proveedores y usuarios, aumentar por esta vía el control del proceso educativo por parte de los usuarios y lograr una mayor respuesta de los establecimientos educacionales a las necesidades locales. En el lenguaje de Hirschman (1970) las familias supuestamente contarían con mecanismos de “voz” y “salida”.¹

Junto con el proceso de descentralización de los establecimientos educacionales del sector público, los profesores perdieron su condición de empleados públicos y comenzaron a regirse por el Código del Trabajo válido para los empleados del sector privado sin cláusulas especiales, ni siquiera respecto a remuneraciones. La única excepción respecto al Código

¹ La salida consiste en que los usuarios busquen otro proveedor si el que tienen no ofrece un servicio de calidad. La opción de voz implica que los usuarios se organicen, reclamen y exijan mejoras, si la calidad del servicio que reciben no es adecuada.

del Trabajo era el impedimento de negociar colectivamente, el que afectaba a todos los empleados municipales.

El traspaso a los municipios y la pérdida de su condición como empleados públicos fue un cambio extremadamente duro para los docentes, disminuyendo significativamente el poder de negociación del gremio. Las remuneraciones comenzaron a determinarse descentralizadamente por cada empleador. Estas reformas nunca fueron aceptadas por los profesores, no sólo por los cambios que implicó en sus condiciones contractuales y salariales, sino por su impacto sobre la cultura docente, donde la docencia se define como un servicio público y los profesores se autoperciben como servidores públicos. Hay que recordar que en el momento de la reforma más del 80% de los profesores eran funcionarios del Estado, eran “profesores de Estado”. En definitiva, la reforma de 1981 desarticuló la relación entre el Estado y los docentes (Núñez, 2003).

Al mismo tiempo, la reforma a la educación superior de principios de los años 80 implicó una pérdida del estatus universitario de la formación inicial docente, con la consecuente disminución de matrícula y caída de los puntajes de ingreso a las carreras de pedagogía.

LA LÓGICA DEL MERCADO Y SUS DEFICIENCIAS²

El sistema que se estableció a principios de los 80, si bien permite incrementar la cobertura, no asegura la calidad de la educación. Por un lado, por la existencia de fallas de mercado, propias del sistema educacional, que no se enfrentaron y, por otro, porque un sistema de libre elección requiere de una serie de condiciones para funcionar adecuadamente, las que no se cumplían.

La reforma de los años 80 confió, en parte por razones ideológicas, en que la instauración de un cuasimercado educativo bastaba para lograr una educación de calidad. Esta visión no consideró las fallas de mercado propias de un sistema educativo, tales como asimetrías de información y problemas de agencia, que impiden que el sistema por sí solo genere educación de calidad.

La calidad de la enseñanza no es observable directamente, lo que se agrava por su carácter multiproducto.³ Esta dificultad de observar la calidad de la educación impartida por una escuela genera asimetrías de información entre los que ofrecen el servicio educativo (colegios) y quienes lo demandan (padres y apoderados). Si esto no es resuelto adecuadamente, en la medida que producir una educación de alta calidad tiene un mayor costo, se incentiva la entrada y permanencia de proveedores de mala calidad. El problema se agrava

² Basado en Mizala y Romaguera (2005b) y en González y Mizala (2006).

³ El carácter multiproducto de la educación está asociado al hecho que no sólo se pretende que los niños aprendan lenguaje y matemáticas, sino que se conviertan en ciudadanos formados integralmente, conscientes y responsables.

en educación en la medida en que el propio proveedor no conozca la verdadera calidad de su servicio o las formas de mejorarlo.

Al mismo tiempo, existen problemas de agencia.⁴ Si la calidad y el desempeño de los agentes no son observables –las familias y el Ministerio de Educación no pueden observar el desempeño de los docentes o las escuelas– y como hacer las cosas bien requiere más esfuerzo que hacerlas mal, entonces se incentiva un mal trabajo. La responsabilidad de los sostenedores sobre la calidad de la enseñanza en sus propias escuelas no está adecuadamente reconocida y la gestión de los alcaldes no suele ser evaluada por sus resultados en este ámbito.

Por otra parte, para que un cuasimercado educativo funcione adecuadamente se requiere que las familias elijan de acuerdo a la calidad de los establecimientos educacionales. Este hecho se ha cuestionado empíricamente. Algunos estudios muestran que las familias priorizan la distancia al establecimiento o los valores que enseñan, entre otros, por sobre sus resultados de aprendizaje.⁵ Esto puede deberse a la falta de información oportuna y pertinente o a que, efectivamente, priorizan otros factores. Todo esto limita el ejercicio del mecanismo de “salida”.

Asimismo, se requiere que exista competencia en todos los mercados educativos, sin embargo, en algunas zonas del país la competencia no existe, por lo que mal puede basarse únicamente en la competencia el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Este es el caso de las zonas rurales, donde dado el tamaño de la población escolar no es posible que exista más de un proveedor.

Otro límite a la competencia lo constituye el sistema de financiamiento compartido, que se ha expandido fuertemente desde 1993, ya que éste tiende a generar una cierta segmentación del mercado en zonas urbanas. Esto circunscribe la competencia al interior de cada grupo de cobro, dado que las familias pueden autoseleccionarse de acuerdo a su capacidad de pago.

Finalmente, los establecimientos educacionales de menor rendimiento debieran perder a sus alumnos. Este mecanismo de salida tiene costos psicológicos, pues quienes se cambian de colegio se desvinculan de sus amigos y deben insertarse en un medio desconocido. Asimismo, quienes se quedan, ya sea porque sus costos de traslado son mayores o porque sus familias no perciben la gravedad de la situación, se ven perjudicados durante el proceso de deterioro de su escuela, el que puede terminar con su cierre después de un tiempo eventualmente largo.

⁴ Se habla de problemas de agencia cuando un individuo (principal) encarga un trabajo a otro (agente), en circunstancias que, por una parte, el principal no tiene toda la información necesaria respecto del esfuerzo y la calidad del trabajo del agente y, por otra, pueden existir diferencias entre los objetivos que persigue cada uno de los individuos.

⁵ Ver Elacqua y Fábrega (2004).

En suma, para que un sistema de subsidio a la demanda con provisión privada de educación funcione adecuadamente, no basta con crear un cuasimercado, sino que es necesario establecer normas, regulaciones e incentivos que faciliten su funcionamiento. Todos estos elementos estuvieron ausentes durante los años 80, probablemente debido a la visión de que las fuerzas del mercado lograrían por sí solas un equilibrio óptimo. Consecuente con esta visión, durante la década de los 80 hay un escaso énfasis en la regulación del sistema educativo.⁶

En términos de la descentralización y sus objetivos declarados, las propias condiciones políticas impidieron que éstos se cumplieran, en la medida que los alcaldes no eran elegidos en las urnas, sino que designados por un Presidente de la República que había llegado a este cargo a través de un golpe de Estado. No se trataba de una descentralización que profundizaba la democracia, sino más bien de una descentralización realizada en el contexto de un régimen que no facilitaba la participación ciudadana y donde estaba muy restringido el mecanismo de “voz”.

Por otra parte, la forma como se implementó la descentralización del sistema educacional está en la raíz de los problemas que afectan hoy en día al sistema educativo chileno y que dificultan la adecuada gestión del mismo. Se da una situación anómala en que los municipios quedan a cargo de la gestión administrativa y el Ministerio de Educación mantiene la responsabilidad por los aspectos técnico-pedagógicos. Como consecuencia de esto se diluye la responsabilidad de los municipios por los resultados educativos de sus colegios. Esto es válido también para el sector privado; la falta de *accountability* hace que nadie se sienta responsable por los resultados educativos y que en la práctica sea difícil exigir buenos resultados.

Finalmente, es relevante mencionar que la implementación de la reforma coincidió con la crisis económica de comienzos de los años 80 y el ajuste posterior que llevó al régimen militar a contraer fuertemente el gasto público y en particular el gasto público en educación. Esto se manifestó en una caída de 29% en términos reales en la subvención por alumno entre 1981 y 1990 y una caída de 32% de los salarios reales de los profesores en el mismo período.

2. LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Los gobiernos de la Concertación han mantenido el modelo y el mecanismo de financiamiento del sistema, así como la municipalización de la educación. Pero al mismo tiempo

⁶ Experiencias internacionales con sistemas de libre elección muestran que la regulación juega un rol clave en los resultados educativos. Ver Karsten (1999), Patrinos (2003) y Ahlin (2003) para información de los casos de Holanda y Suecia, respectivamente. El rol de regulación del sistema lo debería cumplir una agencia de aseguramiento de la calidad de la educación.

han establecido ejes diferenciadores respecto de las políticas de los años 80. El objetivo central declarado ha sido mejorar la calidad y la equidad de la educación.

Con este fin en una primera fase (1990-1993) se intenta mejorar las condiciones de funcionamiento del sistema escolar, que incluye mejora de insumos educativos y cambios en las condiciones laborales de los docentes. Un hito en este período es el Estatuto Docente. En esta fase la discusión se produjo entre la visión de los docentes sobre la necesidad de revertir las reformas de los años 80 y reestatizar y centralizar el sistema educativo versus la postura del gobierno de mantener el esquema vigente, pero con programas de mejoramiento educativo y un nuevo estatuto para el profesorado. De hecho, el primer gobierno de la Concertación se definió como de continuidad y cambio.

En términos de los insumos educativos, las políticas llevadas a cabo en estos años se concentraron en mejorar las condiciones de los establecimientos educacionales que estaban muy desmejoradas dada la disminución que había sufrido el monto de la subvención por alumno en la década anterior. Se aumentaron los recursos destinados a la educación, se incrementó la subvención por alumno, asegurando su evolución de acuerdo al índice de precios al consumidor, y se iniciaron los programas de mejoramiento educativo. El primer programa fue el P-900 de apoyo a las escuelas de enseñanza básica más pobres del país. También se iniciaron los programas de mejoramiento de la calidad y equidad (MECE) de la educación básica, el MECE rural orientado a escuelas rurales multigrado y la Red Enlaces que le permitía a los establecimientos educacionales acceder a tecnología informática de punta.

Las políticas de incremento de insumos educativos se inscriben en aquellas que no generan rechazo, sino que, al contrario, permiten alinear los intereses y preferencias de los conductores de la política, con los docentes, los estudiantes y sus familias; por lo tanto, contaron con amplia aprobación. Además, se trata de políticas que no necesitan la aprobación del Congreso, ya que se sujetan a la potestad reglamentaria del Estado.

Una segunda fase (1994-2000) se inicia con la conformación de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, conocida como Comisión Brunner. Esta comisión fue parte de la política de acuerdos entre gobierno y oposición sobre educación y permitió situar a la educación como una tarea central del país, generar acuerdos ampliamente compartidos en la sociedad chilena y dar pie para reformas de carácter más estructural en la educación.⁷ Hitos de esta fase son la implementación de la jornada escolar completa y la reforma curricular propuesta por la Comisión Brunner, políticas de fortalecimiento a la profesión docente, el inicio de las evaluaciones de desempeño de los establecimientos educacionales y el pago a los docentes de incentivos monetarios asociados al desempeño.⁸

⁷ La Comisión Brunner contó como insumo con un informe de una misión UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial convocada por Ernesto Schiefelbein el año 1994, cuando era Ministro de Educación.

⁸ Ver Arellano (2000).

La tercera fase (a partir del año 2000) está marcada por la ausencia de mejoras relevantes en la calidad de la educación, medida por los resultados en las pruebas estandarizadas de logro (SIMCE y pruebas internacionales), así como por la toma de conciencia respecto de la dificultad de lograr equidad en los resultados educacionales con una subvención pareja por alumno, más aún en un sistema que permite el cofinanciamiento de la educación subvencionada por parte de los padres con mayores ingresos. Un hito en esta fase es el proyecto de subvención preferencial que viene a corregir un error de diseño del sistema de financiamiento vía subvención escolar por alumno.

En lo que sigue se examinan las políticas educativas de estos años a través del análisis de las principales políticas, las leyes, su discusión en el Parlamento y su posterior evolución. A lo largo de todo el período se observa una tensión constante entre quienes intentan minimizar el rol de los mecanismos de mercado en el sistema educacional y retrotraer el sistema a algo similar a lo que existía previo a la reforma de los años 80; quienes promueven los mecanismos de mercado, pero con un mayor grado de regulación y *accountability* de parte de la autoridad educacional, y quienes prefieren minimizar el rol regulador del Ministerio de Educación por temor a que se lesione la libertad de enseñanza.

En primer lugar, se analizan las políticas relativas a los docentes. Luego, la jornada escolar completa y el cambio curricular propuestos por la Comisión Brunner. En tercer lugar, el rol del financiamiento en la equidad de la calidad educativa. Con el fin de examinar las políticas y su evolución, la exposición no sigue estrictamente un orden temporal.

2.1. LA VARIABLE POLÍTICO GREMIAL: LEYES RELATIVAS A LOS DOCENTES

El Estatuto Docente

Con el retorno a la democracia en 1990 surgen fuertes presiones desde el profesorado para cambiar su situación laboral, las que se concretizan en el Estatuto Docente. Con esta política se produjo al nivel de conducción un claro enfrentamiento entre los equipos técnicos y la autoridad política y entre las mismas autoridades políticas. De hecho, es considerada como “la más controversial de las medidas de política de todo el período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República” (Cox, 2003 p. 52).

Los docentes estaban por eliminar el sistema de financiamiento y revertir la municipalización de la educación; sin embargo, como ya se mencionó, el gobierno de Patricio Aylwin resolvió mantener el sistema.⁹ Sin embargo, en el ámbito de la profesión docente se redefinió radicalmente la situación volviendo a otorgársele una condición laboral especial.

⁹ En 1991 se realiza la reforma a la ley orgánica de municipalidades y se establece, a partir de 1992, la elección popular de alcaldes. En este contexto era impensable reducir las facultades de las comunas; en particular no se podía quitar a los municipios la educación y la salud. Además, se consideraba que la

El argumento que se daba para justificar este cambio –que aparecía como contradictorio con la mantención de la descentralización y los mecanismos de mercado– era la necesidad de llevar a los profesores a cooperar con el proceso que se iniciaba y asegurar una baja conflictividad del sector.

En los hechos, el Estatuto fue un intento parcial y pactado de responder a la expectativa de los docentes de volver a la protección del Estado, aislándolos de las condiciones privadas del mercado laboral. El Estatuto marcó también la forma de negociar y elevar gradualmente las remuneraciones de los profesores a nivel nacional. El Estatuto Docente además buscaba reafirmar el compromiso público con el desarrollo de la profesión docente y alinear a los docentes con la política educacional del nuevo gobierno, a pesar de que éste no revirtió la descentralización de la educación pública y el financiamiento vía subvención por alumno, características básicas del sistema impuesto por el régimen militar.

De hecho, la única reforma estructural del sistema escolar llevada a cabo entre 1990 y 1996 fue la redefinición de las condiciones laborales de los profesores. En 1991 el gobierno promulga un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo. El Estatuto Docente rige al conjunto de los profesores del país, así se desempeñen en establecimientos municipales o privados, y tengan funciones de enseñanza en aula, cargos técnicos o directivos.¹⁰

Esta nueva normativa explica muchas de las ineficiencias en la administración de recursos humanos que hoy sufre el sistema público de educación. De hecho, el funcionamiento de las nuevas administraciones municipales entre los años 1991 y 1993 permitió que sus plantas docentes crecieran aproximadamente un 10% en ese período, a pesar de que no experimentaron aumentos proporcionales en la matrícula y por tanto en sus ingresos; esto llevó a desequilibrios financieros estructurales en la educación municipalizada.

El Estatuto Docente, aprobado en 1991, volvió a centralizar decisiones sobre contratos y remuneraciones de los profesores de establecimientos municipales. La negociación centralizada de remuneraciones no está establecida en la ley, pero es una consecuencia de la creación de una escala nacional que hace homogéneas las rentas de los docentes, en los hechos, la negociación de remuneraciones ha tenido las características de un monopolio bilateral (González, 2000).

elección democrática de alcaldes abrió la gestión municipal a posibilidades de control y rendición local de cuentas.

¹⁰ Para los profesores de establecimientos particulares el Estatuto establece el ingreso mínimo, la jornada laboral, los períodos legales de vacaciones y ciertas condiciones de terminación de contratos.

En la práctica, lo que centraliza la negociación salarial es la definición en el Parlamento de un valor mínimo de la hora cronológica fijado por ley, el que quedó estipulado en el artículo 35 del Estatuto Docente, aprobado por unanimidad. Este establece que los profesionales de la educación tendrán derecho a una remuneración básica mínima nacional para cada nivel del sistema educativo, en conformidad a las normas que establezca la ley, a las asignaciones fijadas en este Estatuto, y sin perjuicio de las que se contemplen en otras leyes. Se entenderá por remuneración básica mínima nacional el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fije la ley por el número de horas para las cuales haya sido contratado cada profesional.¹¹ En las leyes posteriores que otorgan mejoramientos a las remuneraciones del profesorado se incrementan los valores de las horas cronológicas mínimas.

Es importante considerar que el proyecto de ley que establecía el Estatuto Docente sufrió importantes modificaciones en su tramitación legislativa. Estas modificaciones fueron votadas tanto por la Concertación como por la oposición, aunque las motivaciones de ambos grupos eran diferentes. Por el lado de la Concertación estaba el objetivo de compensar a los profesores por el menoscabo causado durante el régimen militar, y por el lado de la oposición estaba el objetivo de asegurar la permanencia de quienes se habían desempeñado en la gestión educacional a nivel municipal durante el régimen militar y de limitar al máximo la injerencia y el control del Ministerio de Educación en la educación municipal.¹²

Por ejemplo, durante la discusión de las normas generales en la Cámara de Diputados (Primer Informe), se amplió la aplicación del Estatuto a quienes ocupaban cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal, que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación.

Por otra parte, por indicación presentada por un senador de Renovación Nacional,¹³ apoyada por senadores de la oposición y rechazada por senadores de la Concertación, se eliminó la concursabilidad de los cargos directivos establecida en el proyecto del Ejecutivo, para quienes hubiesen accedido a estos cargos por una vía distinta al concurso público y se estableció la titularidad automática para los directores en ejercicio.¹⁴

¹¹ Posteriormente en la Ley 19.410 del año 1995 que modifica el Estatuto Docente se establece la Remuneración Total Mensual, cuyo propósito es fijar un piso salarial o ingreso mínimo especial para los docentes.

¹² Luego de la discusión en la Cámara de Diputados y en el Senado el proyecto ingresó a Comisión Mixta para resolver las divergencias suscitadas entre el Senado y la Cámara de Diputados, durante la tramitación del proyecto de ley. La Comisión Mixta estuvo conformada por los diputados: Carlos Bombal (UDI), Roberto Muñoz (PPD), José Miguel Ortiz (DC), Claudio Rodríguez (RN) y Felipe Valenzuela (PS) y por los senadores miembros de la Comisión de Educación del Senado: Olga Feliú (senadora designada), Eugenio Cantuarias (UDI), Enrique Larre (RN), Máximo Pacheco (DC). El Presidente de la Comisión fue el senador Larre.

¹³ Senador Larre.

¹⁴ Cualquier director que cumpliera con alguno de los siguientes requisitos se mantenía como titular en su cargo de acuerdo al Estatuto Docente: a) Haber accedido al cargo por medio de concurso; b) Haber acce-

En el proyecto del Ejecutivo se establecían requisitos específicos para los cargos de rector, director o jefes de unidades técnico-pedagógicas referidos a años de experiencia docente. En la Cámara de Diputados se formuló una indicación que implicó eliminar los requisitos específicos para los cargos, estableciendo solamente que los postulantes debían cumplir con el requisito de tener estudios de administración, supervisión y evaluación en orientación vocacional.

También se restringió la posibilidad de cambios de destinación de los docentes. Por unanimidad se incorporaron como requisitos para los cambios el consentimiento del profesional respectivo y que la nueva destinación no significara menoscabo en su situación laboral y profesional.

Al mismo tiempo se aprobó por unanimidad un artículo que autorizaba la permuta de sus cargos a los docentes, en cargos de una misma naturaleza, desde y hacia cualquier comuna del país, conservando asignaciones de antigüedad y perfeccionamiento. Luego, por indicación del Ejecutivo se estableció que la permuta fuera con la autorización de los respectivos empleadores.

El Estatuto Docente también estableció los derechos del personal docente, entre los que se encuentran la estabilidad en el cargo, el derecho a una remuneración básica mínima nacional, al feriado y a la realización de imposiciones por la totalidad de sus remuneraciones. Asimismo, creó asignaciones especiales de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica.

En el proyecto presentado por el Ejecutivo se señalaban, en forma taxativa, las causales que permiten poner término a la relación laboral, estableciendo una regla especial para indemnizar a quienes fueran separados por causa de supresión de horas, de cursos o cargos como consecuencia de la reducción de la dotación a que pertenecían. En el Primer Informe de la Cámara de Diputados por indicación de diputados de la Concertación y la oposición se suprimió como causal de caducidad del contrato la supresión de horas, de cursos o cargos. También se sustituyó la causal por mal desempeño profesional por calificación en lista de demérito por dos años consecutivos. Luego, en el Senado, se restableció la supresión justificada de horas como causal por la que un profesor puede dejar de pertenecer a una dotación docente. Se instituyeron medidas que consagran la protección de los docentes

dido al cargo en virtud de nombramiento derivado de su encasillamiento en la carrera docente, conforme al D.L. N° 2327 de 1978; c) Contar con, al menos, cinco años de función docente directiva, y d) Tener aprobado un curso de especialización o de perfeccionamiento docente vinculado al desempeño de la función directiva docente, obtenido en cursos impartidos por el Ministerio de Educación, Universidades o Institutos Profesionales. Como veremos más adelante, varios intentos del Ejecutivo de someter a concurso público los cargos de directores fueron rechazados sistemáticamente por la oposición. Sólo en la Ley 20.006 del año 2005, que modifica el Estatuto Docente, se establece la concursabilidad de estos cargos.

como reubicación en otros establecimientos y acogerse a jubilación si cumplen con los requisitos que exige la ley.

No fue fácil sacar adelante el Estatuto Docente. Tal como se describió con anterioridad el Estatuto inflexibilizó significativamente la legislación laboral de los docentes. De hecho, en los años posteriores esta regulación ha estado sujeta a varias modificaciones intentando lograr una mayor flexibilidad.

Modificaciones al Estatuto Docente, mejoras salariales, fortalecimiento de la profesión y evaluación docente

La necesidad de hacer más flexibles las normas sobre movilidad de la planta docente, así como el interés de la política gubernamental de introducir innovaciones que ligaran remuneraciones con desempeño, llevó a una ley de reforma del Estatuto Docente, que introdujo innovaciones en ambos aspectos. En septiembre de 1995, en el marco de una negociación salarial entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación, se aprobó una serie de disposiciones que flexibilizaron el Estatuto Docente, las que entran plenamente en vigencia recién a partir de 1997 (Ley 19.410 de 1995).

Una de las modificaciones consistió en que, a partir de 1997, se hizo posible reducir plantas docentes contra la existencia de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM). Se establecieron las siguientes causales para adecuar la dotación: (i) variación en el número de alumnos del sector municipal de una comuna, (ii) modificaciones curriculares, (iii) cambios en el tipo de educación que se imparte, (iv) reorganización de la administración educacional de la municipalidad y (v) fusión de establecimientos municipales. Las dos últimas se incluyeron el año 1995. Además, se incorporaron 3 nuevas causales para dejar de pertenecer a la dotación docente: (i) salud irrecuperable o incompatible, (ii) pérdida sobreviviente de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación y (iii) supresión de las horas.

El Ejecutivo en este proyecto de ley planteó nuevamente la concursabilidad de los cargos de directores. Sin embargo, en el Senado se incorporó un artículo que planteaba que la concursabilidad se aplicara sólo en caso de cese de funciones de los actuales directores. Se incorporó a este artículo a los Jefes de los Departamentos de Administración de Educación Municipal que estaban en ejercicio. Luego, la Ley 19.532 del año 1997 permitió que los cargos de directores fueran llamados a concurso si éstos no se encontraban calificados en lista de distinción, y si el Alcalde, después de oír al Concejo Municipal, así lo decidía. Además, establecía que esto se aplicaba siempre que su designación o contrato fuera anterior a la vigencia del Estatuto Docente.

Adicionalmente, la ley creó el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) de los establecimientos educacionales, el cual permite evaluarlos considerando el tipo de alumnos que atienden y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que tengan

buenos resultados de aprendizaje. La reforma al Estatuto Docente en 1995 estableció, junto con los reajustes anuales ordinarios, un nuevo aumento en las remuneraciones de los profesores, por la vía de bonificaciones adicionales que relativizan el excesivo peso de la antigüedad como criterio principal del esquema de remuneraciones docentes.

Es interesante detenerse en esta iniciativa, ya que se trata de un cambio en la forma como se remunera a los docentes. La cultura tradicional docente siempre ha abogado por aumentos parejos de remuneraciones y ha sido contraria a pagos diferenciados de acuerdo al desempeño. Por esta razón, el Colegio de Profesores, que se constituye todos estos años como un actor muy relevante con un fuerte énfasis reivindicativo, se opuso a esta medida desde su inicio, sin embargo, no pudo bloquearla. La iniciativa se formuló en el contexto de una negociación salarial entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación (misma en la que se negoció la flexibilización del Estatuto Docente), tras el apoyo que el Ejecutivo y todos los partidos políticos realizaron al Informe de la Comisión de Modernización de la Educación Chilena donde se proponía, entre otras cosas, un sistema de pagos por desempeño docente.

Varias razones pueden explicar que finalmente el Colegio de Profesores no bloqueara el SNED. En primer lugar, los dirigentes de los profesores habían endosado el informe de la Comisión Brunner con el fin de no aislarse del resto de las fuerzas políticas. En segundo lugar, el gobierno había puesto en marcha varias iniciativas que permitían establecer ciertas confianzas: aumento de remuneraciones docentes, los programas MECE que mejoraban condiciones del trabajo docente, aumento de la fuerza laboral docente producto de la expansión de la matrícula en enseñanza media, y una serie de medidas para fortalecer la profesión docente, todas políticas en que se produce una alineación de las preferencias de los docentes y el gobierno. En tercer lugar, se trataba de un sistema de incentivos colectivos en que se paga un bono a todos los profesores de un determinado establecimiento, y al momento de la premiación considera las distintas realidades de los establecimientos educacionales.

El SNED jerarquiza establecimientos y premia al interior de grupos homogéneos de establecimientos construidos considerando localización geográfica, nivel educacional y nivel socioeconómico de la población atendida. Los docentes de los establecimientos premiados reciben un aumento salarial de acuerdo a sus horas cronológicas en el establecimiento. El incentivo es transitorio, ya que cada dos años se evalúan todos los establecimientos que reciben financiamiento público (municipales y particulares subvencionados). Se espera que los sistemas colectivos incentiven el trabajo en equipo y generen cambios al interior de los establecimientos con el objeto de obtener el premio. Un 65% de la evaluación se basa en los resultados de los alumnos en las pruebas SIMCE, un 22% en igualdad de oportunidades que se relaciona con tasas de retención y aprobación y con la no discriminación de estudiantes. El resto de los factores considerados son iniciativa (5%), integración de profesores y padres (6%) y mejora en las condiciones laborales (2%). El SNED se puso en marcha en 1996 y ya lleva seis aplicaciones. En las cinco primeras aplicaciones premió a alrededor del 20% de los colegios y al 28% (34.380) de los docentes, y el bono anual por

docente correspondió a un poco más de medio salario extra al año para aquellos docentes que trabajan 44 horas semanales.

Es relevante comentar que los sistemas de incentivos en educación tienen en general una vida corta y turbulenta. En los años 90 Bolivia y El Salvador establecieron también un sistema de incentivos colectivos a sus escuelas; sin embargo, éste fue descontinuado en Bolivia y ha sido “licuado” en El Salvador, producto de las presiones de los sindicatos docentes (Mizala, 2006). El hecho que el SNED haya surgido en el contexto de una negociación salarial con el Colegio de Profesores, que considere incentivos al conjunto de docentes de un establecimiento educacional y que se haya convertido en ley le ha dado una gran estabilidad. El SNED es hoy aceptado mayoritariamente por los docentes y muy bien valorado por los directores como un instrumento útil para su labor en el establecimiento educacional (Mizala y Romaguera, 2005a).

Nuevas modificaciones al Estatuto Docente

En las distintas negociaciones salariales se continuó realizando modificaciones al Estatuto Docente para lograr una mayor flexibilidad. En el año 2000 se aprueba la Ley 19.662 que incrementa la subvención educacional con el objeto de contribuir al financiamiento de la asignación de perfeccionamiento docente.

En el año 2001, durante el gobierno del Presidente Lagos, se presenta un nuevo proyecto de ley, fruto del acuerdo alcanzado en una negociación con el Colegio de Profesores. En esta ley (19.715 del año 2001) se definen reajustes salariales para el período 2001-2003, y se crea, a partir del año 2002, la Asignación de Excelencia Pedagógica que corresponde a una acreditación voluntaria de competencias en el aula, con el objeto de reconocer y destacar el mérito de los docentes de aula e incentivar su permanencia en la docencia. Se establece además una red de Maestros de Maestros, basada en el principio de utilizar a los docentes de mejor desempeño como formadores en servicio de sus pares.

Luego, en la negociación del año 2003, se estableció un nuevo mejoramiento especial a los profesores de 15% para el período 2004-2006, con el fin de hacer más atractiva la pedagogía para los estudiantes talentosos del país. Como resultado de esta negociación, en enero de 2004, se presenta un proyecto de ley que otorga un mejoramiento especial a los docentes. Nuevamente este proyecto de ley surge de un acuerdo alcanzado por el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores. Se trata del Protocolo de Acuerdo suscrito con fecha 9 de diciembre de 2003, ratificado por la Directiva Nacional del Colegio de Profesores y por la consulta a los docentes del país, en la que un 82% aprobó el acuerdo alcanzado.

En esta Ley 19.933 de 2004 se establece un compromiso para los próximos tres años, con incrementos escalonados de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) y bonos docentes pagaderos por única vez, en los años 2004 y 2006. Además, se modifica el SNED, ampliando el monto de la subvención, incrementando la proporción de la ma-

trícula premiada al 35% y estableciendo montos diferenciados para los establecimientos ganadores.¹⁵ Como resultado de esto, en la sexta aplicación del SNED, correspondiente al período 2006-2007, se premió al 21% de los colegios y al 31% (51.600) de los docentes, y el bono anual por docente representó un 80% del salario correspondiente a 44 horas de trabajo semanal.

La Ley 19.933 también incluye una asignación de responsabilidad que beneficia a los profesionales de la función de apoyo técnico pedagógico, y otra de asignación por desempeño colectivo, destinada exclusivamente al personal docente directivo de la educación subvencionada que integren los equipos directivos de los establecimientos. Esta asignación se entrega anualmente, de acuerdo al grado de cumplimiento de metas anuales que debe alcanzar el equipo, las que son fijadas en un convenio de desempeño colectivo entre el personal directivo del establecimiento y el sostenedor. El cumplimiento del convenio da derecho a percibir un 15% de la RBMN cuando sea igual o superior al 90% y un 7,5% si es inferior al 90% pero superior al 75%.

Es interesante destacar que en esta ley que incrementa remuneraciones se establece un sistema de evaluación de los docentes de aula que se desempeñan en el sector municipal, la cual debiera realizarse cada cuatro años, clasificando a los docentes en uno de los siguientes niveles de desempeño: destacado, competente, básico e insatisfactorio. Más aún, se crea una asignación variable por desempeño individual para estimular a quienes obtengan las evaluaciones de destacado o competente en los procesos de evaluación del desempeño individual y que además rindan exitosamente una prueba escrita que compruebe sus conocimientos de pedagogía y de los contenidos que debe enseñar. Esta prueba es un instrumento para estimular el perfeccionamiento de los docentes en servicio. La asignación equivale al 25% de la RBMN para los destacados que ratifiquen en la prueba el nivel de destacado y de 15% para los destacados o competentes que ratifiquen sólo el nivel de competente. Esto refuerza los incentivos individuales a los docentes.

Ese mismo año se promulgó luego la Ley 19.961 de evaluación docente que modificó la anterior en los siguientes aspectos: se le otorgó al Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) la coordinación técnica de la evaluación, se definió la existencia de comisiones comunales de evaluación docente, se instauró la evaluación de pares, i.e., profesores de aula del mismo nivel escolar, pero en distintos establecimientos educacionales que los docentes evaluados. Se establece una nueva evaluación docente al año siguiente para quienes hayan sido evaluados como insatisfactorios; asimismo, se estipula que aquellos docentes cuyo desempeño sea evaluado en un nivel insatisfactorio en tres evaluaciones anuales consecutivas deben dejar de pertenecer a la dotación docente.

¹⁵ El primer 25% de la matrícula recibe el 100% de la subvención de excelencia y el 10% siguiente el 60%. En pesos del 2006, la actual subvención de excelencia por alumno es \$ 2.470 (en la aplicación 2004-2005 fue \$ 1.613).

Llama la atención que se hicieron dos leyes sobre el mismo tema con seis meses de diferencia. Esto probablemente se explica porque el gobierno puso sobre la mesa la evaluación individual obligatoria en el marco de una negociación donde se incrementaron significativamente los salarios docentes. Parece ser, por tanto, que se incluyeron los aspectos más generales en esa ley, quedando para una segunda los detalles más específicos de implementación. Esta evaluación, a diferencia del SNED, ha sido fuertemente resistida por los docentes. De hecho, un número cercano a los 5.000 docentes se ha negado a ser evaluado.¹⁶

Finalmente, en una nueva ley (20.006 del año 2005) que modifica el Estatuto Docente se estableció la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales nombrados con anterioridad al 2 de septiembre de 1995, fecha de publicación de la ley antes comentada. En el mensaje se señala que “en la actualidad más del 70% de los cargos de directores de enseñanza media y cerca del 80% de los de enseñanza básica no son llamados a concurso”.¹⁷ La nueva ley estableció que las vacantes de directores serán provistas mediante concurso público de antecedentes y oposición y que el nombramiento o contrato de los directores tendrá una vigencia de cinco años, al término del cual se deberá efectuar un nuevo concurso, en el que podrá postular el director en ejercicio. Además, establece una gradualidad para los concursos, para los años 2006, 2007 y 2008, partiendo en 2006, con los directores y jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal de mayor antigüedad, considerando como fecha de referencia el 31 de diciembre de 2004. Sin embargo, en esta ley se consagran mecanismos de resguardo de la estabilidad laboral que permitan a los directores que no concursen o que, haciéndolo, pierdan el concurso, mantener su fuente de trabajo hasta cumplir la edad de jubilación. Esto último ha significado que en la práctica la posibilidad de recambio de una parte importante de los directores de establecimientos municipales está congelada, dado que no existe un financiamiento efectivo para cumplir las medidas indicadas.

Es notable constatar que demoró 14 años lograr la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos, sobre todo considerando que el liderazgo del director se ha mostrado como un elemento clave en los estudios acerca de las escuelas efectivas. El Ejecutivo incluyó la concursabilidad de los directores en 4 proyectos de ley anteriores a

¹⁶ En el año 2005 se evaluaron docentes que se desempeñaban en 330 comunas; 8.041 fueron del primer ciclo de enseñanza básica (profesores generalistas), 2.305 de segundo ciclo de básica (en los subsectores de lenguaje, matemáticas, comprensión de la naturaleza y comprensión de la sociedad) y 349 de enseñanza media (lenguaje y matemáticas). A fines del año 2006 había 5.087 docentes que debieron evaluarse, pero no lo hicieron; el motivo principal de esta negativa fue que acogieron el llamado de un sector minoritario del Colegio de Profesores que se opone a la evaluación. Aunque estos docentes, en principio, debían ser sancionados clasificándolos como “insatisfactorios”, finalmente se les consideró no evaluados.

¹⁷ De acuerdo a datos del MINEDUC del año 2003, de los 3.200 establecimientos municipales cuyos directores debían ser nombrados, 1.940 (60%) eran inamovibles. De éstos, el 36% tenía más de 20 años en el cargo; un 40% tenía entre 15 y 20 años, y el 24% restante menos de 15 años en el cargo.

la Ley 20.006, obteniendo el permanente rechazo de la Alianza por Chile.¹⁸ El tema aún no está cerrado, es necesario revisar la normativa que establece que los directores que pierden el concurso mantienen la asignación de responsabilidad directiva, ya que, como se mencionó, esto genera un fuerte incentivo a reelegir al director en ejercicio.

En la negociación salarial del año 2006 entre el Colegio de Profesores y el Ministerio se acordó incrementar en un 14% la Asignación de Excelencia para los docentes que se desempeñan en establecimientos premiados por el SNED y otorgar un bono de 50 mil pesos, por una vez, a los profesores que, habiendo obtenido la calificación de destacado y competente en la evaluación individual a los docentes del sistema municipal, rindan la prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos.

En suma, el Estatuto Docente ha ido evolucionando lentamente desde una significativa rigidización del mercado laboral docente hacia mayores grados de flexibilidad. El movimiento en la dirección de mayor flexibilización ha sido muy difícil porque el Colegio de Profesores ha abrazado el Estatuto Docente como una conquista histórica que resguarda a los profesores de la inestabilidad laboral y la arbitrariedad de los sostenedores.¹⁹ Sin embargo, e independiente de la posición del Colegio de Profesores, en los últimos años ha habido señales de un cambio en la cultura docente hacia una donde se aceptan en mayor medida elementos como la evaluación y los pagos por desempeño. Esto es importante porque para lograr una buena administración de los recursos humanos y financieros es necesario diseñar una normativa laboral más flexible que permita no sólo la eficiencia administrativa, sino una que incentive las mejoras requeridas en la calidad educacional.

En el terreno salarial también se ha ido avanzando lentamente en incorporar una fracción variable a los salarios, la que depende del nivel de desempeño, tanto individual como colectivo de los docentes. En una primera etapa se incluyeron básicamente incentivos que eran independientes del desempeño docente, como, por ejemplo, años de experiencia o perfeccionamiento. Luego se incorporaron en forma tímida incentivos asociados al desempeño colectivo. Finalmente se incorporaron incentivos asociados al desempeño individual y se fortalecieron significativamente los incentivos colectivos. Esto es extremadamente relevante porque, si bien los salarios promedios docentes no son menores que los salarios de profesionales con similares características, el techo salarial es muy bajo, lo que atenta contra la necesidad de atraer a los mejores estudiantes a la pedagogía y retener a los mejores docentes.

¹⁸ De hecho, el Ejecutivo incluyó la concursabilidad de los directores en un proyecto de ley que modifica la Jornada Escolar Completa, pero el Tribunal Constitucional eliminó esta norma del proyecto en el año 2004 a petición de 35 diputados de la oposición por tener una idea matriz distinta. Dado lo anterior, el gobierno decidió enviar su propuesta en un proyecto aparte.

¹⁹ Para mayores detalles ver Bellei (2001).

El análisis previo permite destacar que en la medida que los proyectos de ley han estado precedidos por un protocolo de acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores han sido aprobados por unanimidad en el Parlamento.

2.2. LA EDUCACIÓN COMO PRIORIDAD NACIONAL

El Informe de la Comisión Brunner²⁰

La Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, nombrada por el ex Presidente Frei Ruiz-Tagle en 1994, se inserta en la política de acuerdos entre gobierno y oposición con el fin de otorgarle respaldo nacional a la política educacional. La comisión produjo un informe llamado “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21”, el que se conoció como Informe Brunner.

El diagnóstico de este informe consideraba un positivo crecimiento del sistema en cuanto a cobertura y mayores niveles de escolaridad de la población. Sin embargo, mostraba preocupación por la baja calidad del desempeño educacional en las pruebas estandarizadas de logro, la desigualdad en los resultados de aprendizaje explicado por nivel socioeconómico, el reducido acceso de los más pobres a la educación parvularia, el relativamente escaso tiempo dedicado al aprendizaje y la inadecuación del currículo; también planteaba la severa crisis de orientación de la enseñanza media y su relación con el sistema de educación superior, con el sector productivo, el mercado de trabajo y con el mundo de la información y el conocimiento.

El informe también analizó la organización, la dotación de personal y el financiamiento del sistema. Se señaló la complejidad del sistema educativo chileno dada la cantidad de establecimientos y las dependencias de éstos (municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones). Se consideraron problemas relacionados con la formación y el uso de los recursos humanos docentes y con la administración de los establecimientos escolares y del sistema en su conjunto.

Con respecto al sistema de subvenciones se planteó que el monto absoluto de recursos por alumno, canalizado a través de las subvenciones, era insuficiente y que no se ajustaba a las mayores necesidades de los alumnos provenientes de los sectores más pobres, ni era sensible a los mejoramientos que obtenían las escuelas en el logro de sus alumnos.

De acuerdo al informe, las causas de la situación descrita más arriba residían en el contexto legal-administrativo –esto es, la gestión y el manejo de los recursos humanos, materiales y de financiamiento–, situación agravada por el Estatuto Docente y por una baja inversión en el sector, muy por debajo de lo que se necesitaba para que el país pudiera modernizar su educación.

²⁰ Ver Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). Melis (2006) relaciona el Informe Brunner con la posterior experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

Como máxima prioridad el informe planteaba que antes del año 2000 “deberá asegurarse a todos los niños que asisten a un establecimiento subvencionado una educación dotada de un mínimo aceptable de calidad y un conjunto de acciones destinadas a que las escuelas cumplan con el objetivo de educar a cada niño hasta el límite de sus capacidades y proporcionar un ambiente y los medios necesarios para que los alumnos adquieran las competencias esenciales para desplegar sus potencialidades”.

Estas acciones incluían la necesidad de determinar con claridad las competencias esenciales que debe formar la escuela, atención especial a los sectores de mayor pobreza, nuevas modalidades de aprendizaje activo en la sala de clases, incremento de los insumos para aprender, extensión de la jornada escolar, gestión escolar para el logro de escuelas efectivas, definición clara de los objetivos fundamentales de la enseñanza general, información de los resultados del SIMCE, etc. También se planteó la necesidad de reformar la educación media, el fortalecimiento de la profesión docente, otorgar mayor autonomía, flexibilidad y de gestión a los establecimientos educacionales e incrementar sustantivamente el gasto por alumno.

Es importante hacer notar que en esa oportunidad no se plantearon modificaciones al marco regulatorio, en particular, no se planteó la modificación de la LOCE ni temas que más tarde han sido centrales en el trabajo del Consejo Asesor para la Calidad de la Educación creado por la Presidenta Michelle Bachelet.

Una breve revisión de las acciones realizadas desde esos años muestra que muchas de estas propuestas fueron implementadas:²¹ Jornada Escolar Completa, aumento y mejoramiento sustantivo de los insumos y mejoramiento de las condiciones para aprender, nuevo marco curricular, continuación del apoyo a las escuelas y liceos con menores resultados vía programas de mejoramiento, el fortalecimiento de la profesión docente, la creación e implementación de sistemas de evaluación docente, por mencionar los más centrales.

Asimismo, el gasto en educación se incrementó sustantivamente entre 1994 y el año 2004. Varios indicadores dan cuenta de este hecho:

- El gasto total como porcentaje del PIB aumentó desde 3,9% a 7,3%.
- El gasto público como porcentaje del PIB creció desde 2,8% a 4,0%.
- La participación del gasto público en educación en relación al gasto público total, aumentó desde 14,0% a 19,6%.
- El gasto público en educación por alumno se incrementó desde \$ 251 mil por alumno a \$ 485 mil.

A pesar de todo el esfuerzo desplegado, la calidad de la educación no ha mejorado sustantivamente, como tampoco la equidad en los resultados educativos. Prueba de ello son las

²¹ Una de las preocupaciones del Informe Brunner que no había sido priorizada por los gobiernos de la Concertación es el aumento de la cobertura de la educación preescolar, no obstante, el gobierno de Michelle Bachelet lo ha considerado de primera importancia.

movilizaciones de los estudiantes secundarios en el año 2006, que demandaban precisamente una mejor calidad del sistema educativo y que llevaron al gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet a crear un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación.

La Jornada Escolar Completa

La Jornada Escolar Completa (JEC) fue una de las políticas centrales propuestas por la Comisión Brunner. Esta política, ligada íntimamente a los cambios curriculares, surgió como una respuesta a la necesidad de contar con mayor espacio y tiempo para el aprendizaje y el mejoramiento pedagógico, según lo indicaban experiencias e investigaciones internacionales.

El proyecto de ley de la JEC ingresó en agosto de 1996 y fue promulgado en noviembre de 1997. En el Mensaje del Ejecutivo se destaca lo realizado desde 1990 (P900, MECE, Enlaces, aumento de cobertura en todos los niveles, Estatuto Docente e incrementos salariales de los docentes, aumentos de los montos de la subvención, aportes privados a la educación –financiamiento compartido, donaciones– y cambios curriculares) y luego se señala que ha llegado el momento de dar un salto cualitativo que consolide los esfuerzos realizados hasta la fecha. Se plantea que el esfuerzo que viene es lograr condiciones de infraestructura para establecer la JEC en todos los establecimientos subvencionados del país.

Los beneficios de la JEC –que equivale a ampliar en un promedio de 200 horas cronológicas anuales el tiempo lectivo del sistema escolar– indicados en el proyecto se refieren a: mayor tiempo para las actividades docentes y para responder a los cambios curriculares, asegurar actividades de apoyo reguladas (estudio controlado, tareas, ejercicios, laboratorios y talleres), infraestructura necesaria, fortalecimiento de la identificación de los estudiantes y sus familias con el establecimiento educacional, mayor tiempo de permanencia de los niños en la escuela preservándolos de situaciones de riesgo y apoyando a las madres que trabajan, y mejores condiciones para un trabajo docente de mayor calidad.

El proyecto establecía un régimen de Jornada Escolar Completa Diurna, entre 3° básico y 4° medio, para el sistema escolar subvencionado dentro de un plazo que terminaba en el inicio del año escolar del año 2002. Esto tuvo implicancias tanto para el sistema de subvenciones, que requirió incrementar la subvención por alumno para financiar el aumento en las horas pedagógicas contratadas en el conjunto del sistema subvencionado, como respecto de la necesidad de adecuar y ampliar la infraestructura educacional.

Las ideas matrices del proyecto incluían:

- Obligatoriedad para todos los establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado de implantar la JEC para todos los cursos comprendidos entre el 3^{er} año de básica y el 4° año de media.²²

²² Esta obligación no rige para la educación básica especial diferencial y la educación de adultos.

- Gradualidad para la incorporación a la JEC, permitiendo acceder al inicio de los años escolares de 1997 a 2001, inclusive.
- Necesidad de asegurar el financiamiento mediante una subvención.
- Aporte suplementario por costo de capital adicional para permitir a los sostenedores financiar las inversiones que realicen en infraestructura y equipamiento.
- Creación de una subvención anual de apoyo al mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de los establecimientos educacionales, administrada por los directores.
- Acceso a los nuevos recursos adicionales para todos los sostenedores –municipales y particulares subvencionados.
- Mantención del porcentaje del Impuesto al Valor Agregado en un 18%.

La idea de legislar se aprobó por 7 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones.²³ Quienes se abstuvieron argumentaron: la insuficiencia de recursos destinados al financiamiento de la JEC, la obligatoriedad de la incorporación al sistema, la concursabilidad de los cargos de directores y de jefes de departamentos de administración educacional municipal incluida originalmente en el proyecto,²⁴ la excesiva injerencia de las direcciones provinciales de educación y la necesidad de absoluta transparencia y objetividad en el traspaso de recursos.

Temas de discusión fueron la mantención del IVA, la que finalmente se aprobó,²⁵ y la obligatoriedad de incorporarse al sistema de la jornada escolar completa diurna a partir del inicio del año escolar de 2002.

Algunos diputados de la oposición estimaron que la incorporación al nuevo sistema debería ser voluntario y no obligatorio. Lo que estaba detrás de esta posición era el celo por la libertad de enseñanza, la idea era oponerse a ser obligados a asumir la JEC. Los representantes del Ejecutivo señalaron que razones históricas recomendaban que cambios de esta naturaleza se hicieran en forma obligatoria, tal como había sido con la ley de instrucción primaria, el aumento de dos años en la educación básica, el aumento de horas de clases, etc. No obstante, en las indicaciones se contemplaban algunas flexibilizaciones como aumentar el plazo para incorporarse al sistema a seis años y la supresión de algunos requisitos.

La solución consistió en dejar la incorporación a la JEC voluntaria para aquellos casos en que el establecimiento educacional tuviera un rendimiento académico suficientemente alto,

²³ Los diputados que se abstuvieron fueron Pérez Varela (UDI), Ulloa (UDI), Rodríguez (RN), Errázuriz (RN) y Martínez Labbé (independiente).

²⁴ Como ya se comentó, esta disposición tuvo que ser más tarde eliminada del proyecto de ley JEC.

²⁵ Durante el gobierno de Patricio Aylwin se había acordado aumentar transitoriamente el IVA de 16% a 18% entre 1990 y 1993. En ese año el gobierno negoció con la oposición mantener el IVA en 17% en 1994. Más tarde, para financiar la JEC el gobierno del Eduardo Frei Ruiz-Tagle tuvo que renegociar con la oposición la mantención del IVA en 18%.

medido por las pruebas SIMCE. No obstante, en la práctica no ha habido establecimientos que no hayan optado por la JEC.

Un tema que también generó debate fue el monto del aumento de la subvención necesario para financiar la contratación de profesores en una jornada más larga y otros gastos operacionales de la JEC. En la ley se estableció un aumento de subvención un poco mayor que el aumento de las horas adicionales de clases, con el fin de financiar tiempo para coordinación con otros docentes.

Otro tema de discusión fue la forma como se entregarían los recursos para financiar las inversiones en infraestructura. Una opción era entregar un aporte mensual de la subvención, la otra era un aporte por una sola vez para realizar las construcciones necesarias; predominó la opinión del Ejecutivo y se optó por el aporte por una sola vez.

En la práctica el plazo para la implementación de la JEC ha tenido que ampliarse sucesivamente, ya que la inversión requerida ha demorado mayor tiempo en materializarse. En los años que lleva la implementación de este programa se han observado y documentado divergencias entre los objetivos iniciales y la forma en que la JEC ha sido comprendida e implementada. Evaluaciones hechas al programa indican que aun cuando el número de horas del plan de estudios se ubica en el rango definido por la norma –o sobre ella–, no se verifica en la misma medida el esperado enriquecimiento pedagógico.²⁶ De hecho, el impacto de la JEC en los logros educacionales –medido por las pruebas SIMCE– ha mostrado resultados positivos, pero relativamente modestos. Estos difieren entre pruebas, son mayores en lenguaje que en matemáticas y, entre tipos de establecimientos, son mayores en establecimientos particulares subvencionados que en establecimientos municipales.²⁷

Una parte de estos resultados puede explicarse por la ausencia de un cambio significativo en las prácticas pedagógicas debido, por ejemplo, a insuficiente avance en experiencias de integración entre distintos sectores de aprendizaje o en la falta de incorporación de metodologías innovadoras de enseñanza.²⁸

Sin embargo, otra parte muy importante se puede deber a las tensiones existentes entre el discurso político-técnico de la reforma y su implementación en el aula. Quien concibe, conduce y lleva adelante la reforma es el gobierno, sus autoridades políticas y sus equipos técnicos. Éste debe cumplir además la misión de comunicar la reforma a la ciudadanía, lo que lo hace aparecer como la cara visible de los cambios. Sin embargo, son los docentes

²⁶ DESUC (2005).

²⁷ Ver MINEDUC (2003); Valenzuela (2005), García (2006), Bellei (2006).

²⁸ Lo relevante de la extensión de la jornada escolar no es la cantidad de tiempo disponible, sino su aprovechamiento efectivo para promover oportunidades de aprendizaje. La evidencia recogida de investigaciones indica que hay poca relación entre tiempo asignado y resultados de aprendizaje. Si bien es obvio que debe asignarse tiempo al aprendizaje de cualquier asignatura, el sólo aumento de tiempo, sin prestar atención a lo que ocurre durante ese tiempo, tendrá poco impacto.

quienes hacen la reforma en el aula. Si ellos no se comprometen ésta no existe en los hechos. En la medida que los docentes no se sientan partícipes de la reforma y no se pongan a la cabeza de los procesos de reforma que se requieren para elevar la calidad educativa es muy difícil que ésta mejore. Este elemento es más relevante en reformas como la JEC, donde la meta central no es aumentar la cobertura sino el aprendizaje y, por tanto, los aspectos pedagógicos son cruciales.²⁹

El cuadro se hace más complejo aún al constatar que los docentes tienen dos caras frente a las reformas, las que dan origen a conflictos distintos. Por un lado, son profesionales de la educación y, por el otro, son un gremio con representación nacional, cuya mayor preocupación en los últimos años ha sido el tema salarial y la obtención y mantención de un régimen laboral protegido. Se mezclan por tanto sus motivaciones reivindicativas con sus posiciones doctrinarias.

Es vital entusiasmar a los docentes con las reformas en marcha, lo que se consigue tanto a través de incentivos (pecuniarios y no pecuniarios) como también apelando a los elementos que precisamente los maestros normalmente resaltan sobre sí mismos: su capacidad de compromiso, su vocación y su rol como formadores de las próximas generaciones.³⁰

Modificaciones a la Ley de Jornada Escolar Completa

En enero de 2002 se ingresó el proyecto que modifica la Jornada Escolar Completa (Ley 19.979. de 2004). El objetivo fundamental del proyecto de ley fue ampliar el plazo para que los establecimientos se integraran a la JEC y establecer la obligatoriedad para todos los establecimientos creados a partir de 2003 de ingresar a JEC. Adicionalmente, el proyecto buscó perfeccionar los mecanismos de inversión de los recursos y la garantía a favor del Fisco para recibir el aporte de capital adicional y rebajó el plazo máximo por el cual deben constituirse la hipoteca a 30 años (en la ley anterior era 50 años).

Durante la discusión en la Comisión de Educación (Primer Informe de la Cámara de Diputados) el Ejecutivo presentó dos indicaciones que establecen un ingreso diferenciado de los establecimientos municipales y subvencionados a JEC:

La primera establecía la ampliación del plazo para ingresar al régimen de Jornada Escolar Completa Diurna desde el año 2002 al 2007 para los establecimientos educacionales del sector municipal y los del sector particular considerados vulnerables socioeconómica y/o educativamente.

²⁹ Cortázar (2007) argumenta que la motivación intrínseca de los docentes no es suficiente para comprometerlos eficazmente con las reformas, debido al significativo costo del mayor esfuerzo que requiere la implementación de una reforma. Este fenómeno no es particular a los docentes chilenos. Citando a Elmore (1996), Cortázar menciona que las experiencias más exitosas de reformas logran comprometer, recurriendo únicamente a su motivación intrínseca, sólo a uno de cuatro profesores.

³⁰ Esto es lo que otros autores han denominado motivaciones extrínsecas e intrínsecas, ver Cortázar (2007).

La segunda establecía que los demás establecimientos particulares subvencionados deberían funcionar en el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna a contar del inicio del año escolar 2010. La Comisión de Educación estuvo de acuerdo en acoger ambas indicaciones.

Posteriormente el Ejecutivo presentó un conjunto de indicaciones que constituyen un ejemplo notable de incorporación a un proyecto de ley temas distintos a los del proyecto original. Estas indicaciones se referían a:

- a) Cuenta que deben rendir los directores de establecimientos educacionales.
- b) Requisitos, acreditación y concursabilidad para acceder al cargo de director.
- c) Creación de los Consejos Escolares en cada establecimiento subvencionado.
- d) Norma que establece que en los servicios educacionales del sector municipal, el presupuesto anual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal respectivo, órgano que, además, tendrá que ser informado acerca de su ejecución (Segundo Informe de la Cámara de Diputados).

Además, la Comisión de Educación aprobó algunas normas relativas a la selección de alumnos en el ingreso a los establecimientos educacionales y a su permanencia en ellos y agregó como requisito para solicitar la subvención que a lo menos un 15% de los alumnos de los establecimientos (se aplica a los particular subvencionados) presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y familiar. También indicaba que podrá eximirse del cumplimiento de este requisito cuando no existan alumnos suficientes para cumplir con el porcentaje antes indicado. La definición de vulnerabilidad sería establecida en un reglamento del Ministerio de Educación.

Los temas más debatidos durante la discusión del proyecto fueron precisamente aquellos ajenos a la JEC,³¹ en particular, la cuota de 15% de alumnos vulnerables por establecimiento, la prioridad de los establecimientos municipales en el ingreso a la JEC, los consejos escolares, los mecanismos que regulan la selección de los alumnos y la no renovación de matrícula por compromisos económicos.³²

Durante la discusión del proyecto, el 14 de mayo del 2004, 35 diputados, todos de la Alianza por Chile³³ presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional para que se declarara la inconstitucionalidad de las siguientes normas del proyecto:

³¹ Tanto los diputados de la Alianza por Chile, como el Instituto Libertad y Desarrollo, en la audiencias públicas, evaluaron negativamente la incorporación de otras materias al proyecto que modificaba la JEC. Argumentaron que estos otros asuntos se referían más bien a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, el Estatuto Docente y la Ley de Subvenciones que a la ley JEC.

³² También el tema de la concursabilidad de los directores tratado con anterioridad.

³³ Rodrigo Álvarez, José Ramón Barros, Eugenio Bauer, Alberto Cardemil, Sergio Correa de la Cerda, María Angélica Cristi, Marcela Cubillos, Eduardo Díaz del Río, Roberto Delmastro, Julio Dittborn, Andrés Egaña, Maximiano Errázuriz, Marcelo Forni, Pablo Galilea, René Manuel García, Alejandro García-Huidobro, Javier Hernández, Gonzalo Ibáñez, José Antonio Kast, Carlos Ignacio Kuschel, Cristián

- a) Que al menos un 15% de sus alumnos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. El argumento era que atentaba contra la libertad de enseñanza, ya que limitaba el derecho de las familias a escoger un proyecto educativo de su preferencia y violaba el derecho a la no discriminación arbitraria.³⁴
- b) Impedir la no renovación de la matrícula debido a compromisos económicos asumidos por los padres, excepto en el caso de existir una deuda pendiente al momento de la renovación de la matrícula. El argumento era que esta norma violaba la libertad para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, puesto que hace imposible la viabilidad económica de la institución, atenta en contra de la libertad para contratar al intervenir en la relación que vincula al establecimiento educacional y el apoderado del alumno, vulnera la igualdad ante la ley y vulnera el derecho de propiedad respecto del contrato de prestación de servicios educacionales, porque despoja a una de las partes de las facultades para exigir el cumplimiento del contrato.
- c) Artículo que establece que en el caso de los establecimientos que implementen procesos de selección, el monto y condiciones del derecho o arancel que se cobrará a los padres para participar en ellos no podrá superar el valor de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación. El argumento era que violaba la libertad de enseñanza.
- d) Consejo Escolar, regulándose su composición y naturaleza. El argumento era que la obligación de constituir Consejos Escolares en todos los establecimientos educacionales particulares subvencionados era inconstitucional, puesto que violaba libertad de enseñanza.
- e) Regular procesos de selección. El argumento era que violaba la libertad de enseñanza y la libertad de organizar interiormente los establecimientos educacionales creados por particulares.
- f) Atribuciones de los directores. Se objetó en cuanto determina nuevas facultades de dichos directores en el ámbito pedagógico.
- g) Aprobación del presupuesto anual de educación por el Concejo Municipal. El argumento era que este tema había sido incorporado por indicaciones inadmisibles, que no decían relación directa con las ideas matrices y fundamentales del proyecto.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las normas relativas a los procesos de selección y las que impedían la no renovación de la matrícula por compromisos económicos asumidos por los padres.

Leay, Rosaura Martínez Labé, Juan Masferrer, Darío Molina, Nicolás Monckeberg, Iván Norambuena, Darío Paya, Pablo Prieto, Carlos Recondo, Felipe Salaberry, Jorge Ulloa, Mario Varela, Alfonso Vargas, Carlos Vilches y Gastón Von Muhlenbrock.

³⁴ Se argumentaba que la discriminación positiva de los alumnos vulnerables les daba ventajas sobre otros alumnos en los procesos de selección. Por otra parte, al quedar estos alumnos liberados de pago generaría complicaciones financieras a los establecimientos con financiamiento compartido (opinión de CONACEP y Libertad y Desarrollo durante las audiencias públicas). El Instituto Libertad y Desarrollo consideraba que la medida no debiera constituir un mandato, sino que se debería promover a través de incentivos, como, por ejemplo, una subvención más elevada para los alumnos vulnerables.

Los argumentos del Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional el artículo sobre los procesos de selección era que éste regulaba materias propias de la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

Con respecto a la no renovación de la matrícula por motivos económicos, a juicio del Tribunal, esta indicación vulneraba la Constitución, pues impedía o podía impedir que entidades educativas subvencionadas, sean personas naturales o jurídicas, ejercieran el legítimo derecho de organizar y mantener establecimientos educacionales en el contexto que se les asegura en la Constitución.

En la ley final, luego de un largo debate, quedaron incorporados los temas adicionales. En particular, el artículo respecto de la incorporación de alumnos vulnerables estableció que al menos un 15% del total de alumnos de los establecimientos debían presentar condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hubieran presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje. La forma de medir y ponderar la vulnerabilidad se establecería en un reglamento, debiendo considerar el nivel socioeconómico de la familia, el nivel de escolaridad de los padres o apoderados del alumno y el entorno del establecimiento. Esta labor estaría a cargo de la JUNAEB. Se precisó además que dentro de este 15% de vulnerabilidad se debieran considerar las becas que se otorgan en el marco del financiamiento compartido.³⁵

Otro elemento de gran discusión en esta ley fue el establecimiento de Consejos Escolares. Se argumentó que era una forma de cogobierno (Instituto Libertad y Desarrollo), que amenazaba la libertad de enseñanza, dado que se obligaba a los establecimientos a contemplar estructuras administrativas que no responden a su proyecto institucional y educativo (FIDE), que el consejo escolar no respetaba la diversidad de los establecimientos educacionales en todo el país (Senador Larraín).

Luego de una ardua discusión se aprobó el Consejo Escolar, integrado a lo menos por el director del establecimiento, quien lo preside; por el sostenedor o un representante designado por él; un docente elegido por los profesores del establecimiento; el presidente del centro de padres y apoderados y el presidente del centro de alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media. Se definió su carácter como informativo, consultivo y propositivo, salvo que el sostenedor decida darle carácter resolutivo. En todo caso el carácter resolutivo del Consejo Escolar podrá revocarse por parte del sostenedor al inicio de cada año escolar.³⁶

³⁵ En la votación del Senado el punto sobre el establecimiento del 15% de alumnos vulnerables fue aprobado por la mayoría de los miembros de la Comisión de Educación, Senadores Muñoz Barra (PPD), Parra (designado), Ruiz-Esquide (DC) y Vega (designado), con la oposición del Senador Larraín (UDI).

³⁶ El Consejo será informado a lo menos de las siguientes materias: a) Los logros de aprendizaje de los alumnos, b) Informes de las visitas inspectivas del MINEDUC respecto del cumplimiento de la Ley N° 18.962 y del decreto con fuerza de Ley N° 2, de 1998, del MINEDUC, c) En los establecimientos

En relación a la normativa respecto de los sistemas de selección de alumnos también se produjo una intensa discusión, se argumentó que estas reglas privaban a los establecimientos de su derecho a fijar sus propias normas de selección con arreglo a sus proyectos educativos y reglamentos internos y vulneraban la garantía constitucional de libertad de enseñanza (FIDE). Se defendió enfáticamente la libertad de los padres de escoger un establecimiento educativo y la libertad de los colegios de tener su propio proyecto educativo (Senador Larraín), argumentando que las normas que tienden a uniformar estos asuntos apuntan en sentido contrario, constituyendo una posible restricción a los establecimientos.³⁷

El Ministerio también propuso introducir una norma que estableciera como requisito para solicitar la subvención, contar con un reglamento interno y una modificación en la LOCE que prohibiera a los establecimientos, durante el año escolar, expulsar a un alumno por razones económicas. En primer trámite constitucional esta norma fue aprobada como requisito para otorgar el beneficio de la subvención, quedando exceptuados de su aplicación los colegios particulares pagados.

Finalmente, se legisló aprobando que los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile. Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar:

- a) Número de vacantes ofrecidas en cada nivel;
- b) Criterios generales de selección;
- c) Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados;
- d) Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar;
- e) Tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes, y
- f) Monto y condiciones del cobro por participar en el proceso.³⁸

municipales, conocer los resultados de los concursos para docentes, profesionales de apoyo, administrativos y directivos, d) En los establecimientos municipales, conocer el presupuesto anual de todos los ingresos y todos los gastos del establecimiento, e) Conocer cada cuatro meses el informe de ingresos efectivamente percibidos y de gastos efectuados.

El Consejo será consultado a lo menos en los siguientes aspectos: a) Proyecto Educativo Institucional, b) Programación anual y actividades extracurriculares, c) Las metas del establecimiento y los proyectos de mejoramiento propuestos, d) El informe escrito de la gestión educativa del establecimiento que realiza el Director anualmente, antes de ser presentado a la comunidad educativa, e) La elaboración y las modificaciones al reglamento interno del establecimiento, sin perjuicio de la aprobación del mismo, si se le hubiese otorgado esa atribución.

³⁷ Esta discusión se ha reeditado más recientemente en el marco de la Ley de Subvención Preferencial y frente al Proyecto de Ley General de Educación sustitutivo de la LOCE, ver artículos en relación a la selección en Brunner y Peña (2007).

³⁸ En el caso de los establecimientos educacionales que implementen procesos de selección, el monto y condiciones del derecho o arancel que se cobrará a los padres para participar no podrá superar el valor de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación.

Una vez realizada la selección, el establecimiento publicará en un lugar visible la lista de los seleccionados. A quienes no resulten seleccionados o a sus apoderados, cuando lo soliciten, deberá entregárseles un informe con los resultados de sus pruebas firmado por el encargado del proceso de selección del establecimiento.

También se incluyó en la ley el artículo que establecía que el no pago de compromisos económicos contraídos por el padre o apoderado con motivo del contrato de matrícula u otros con el establecimiento, no podrá servir de fundamento para la aplicación de ningún tipo de sanción a los alumnos ni la retención de documentación académica, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos por parte del establecimiento.

Resulta interesante que el Ejecutivo haya tenido que recurrir a una ley que modificaba la JEC para introducir una serie de medidas y normas que no guardaban ninguna relación con ella. Asimismo, es llamativo que todos los argumentos esgrimidos tanto por los parlamentarios de la Alianza por Chile como por Libertad y Desarrollo y las asociaciones de establecimientos particulares subvencionados, digan relación con la libertad de enseñanza percibiendo muchas de las indicaciones como una amenaza a esta libertad.

2.3. LA EQUIDAD DE LA CALIDAD Y ROL DEL FINANCIAMIENTO

Financiamiento compartido

La Ley 19.138 de 1992 simplificó las disposiciones relativas al financiamiento compartido, devolviendo a los establecimientos gratuitos de enseñanza media la facultad de cobrar derechos de escolaridad. Los establecimientos habían perdido esa facultad con la dictación de la Ley 18.768 de 1988.³⁹

La nueva ley autorizó a los establecimientos de educación media particular subvencionados a percibir derechos de matrícula y derechos de escolaridad; sostuvo que el pago de los derechos de escolaridad era voluntario para el apoderado, quien podría aceptarlo en su integridad, fijar la parte de él a pagar mensualmente o rechazarlo.

Además, estableció que un 40% del total de los derechos de escolaridad que recaude el establecimiento educacional será descontado del monto total de las subvenciones que le corresponda percibir. Para los establecimientos educacionales técnico-profesionales el descuento será de un 20%. Cuando el monto total de los derechos de escolaridad recaudados

³⁹ El financiamiento compartido se incluyó en el proyecto de ley que modifica el DFL N° 2 del Ministerio de Educación de 1989 relativo al sistema de subvenciones, que ingresó al Congreso en diciembre de 1990 y fue publicado en el Diario Oficial el 13 de junio de 1992 (Ley 19.138). Boletín 220-04. Luego, en el DFL-5, publicado el 9 de marzo de 1993, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL 2 de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, se incluyen las normas asociadas al financiamiento compartido incluidas en la Ley 19.138 de 1992.

mensualmente por el establecimiento educacional no supere el 10% de lo que le corresponde percibir en el mismo período por concepto de subvención, no procederá ningún descuento y se destinará dentro del año lectivo exclusivamente a finalidades que se contemplen en el proyecto educativo del establecimiento que lo perciba.

Posteriormente se incluye el financiamiento compartido en la Ley 19.247 de 1993, que modifica disposiciones de la ley sobre impuestos a la renta, la tasa del impuesto al valor agregado y establece un beneficio a las donaciones con fines educacionales. Es relevante destacar que esta ley, que incluye el fortalecimiento del financiamiento compartido, constituye en realidad la segunda parte de la reforma tributaria negociada el año 1990 por el gobierno del Presidente Aylwin con Renovación Nacional, en la cual se acordó un aumento transitorio de impuestos, que sería revertido el 1° de enero de 1994, con el fin de financiar las políticas sociales del primer gobierno de la Concertación. La profundización del sistema de financiamiento compartido fue parte de la negociación con Renovación Nacional con el fin de mantener el incremento de impuestos.

En particular, en esta ley se autoriza el ingreso al financiamiento compartido a los establecimientos particulares de educación parvularia del 2° nivel de transición, de educación general básica diurna y de educación media diurna. También autoriza el ingreso al sistema a los establecimientos de educación media diurna con dependencia municipal o corporaciones, siempre que exista el acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos del establecimiento.

También se señala que los establecimientos de educación básica y media administrados por las municipalidades o por corporaciones deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad.

Por otra parte, se fija que el cobro mensual no podrá ser mayor a 4 unidades de subvención escolar (USE) y se establece una escala de descuento a la subvención a percibir por el establecimiento según el monto de cobro.⁴⁰

En el proyecto que creó la JEC (Ley 19.532 de 1997) se estableció que los sostenedores de los establecimientos acogidos al sistema del financiamiento compartido deberán informar a los padres acerca del monto a cobrar, antes de octubre de cada año y que deberán informar la alternativa que tiene el alumno de optar a algún establecimiento educacional gratuito de la comuna.

⁴⁰ Los descuentos son: a) 0% de lo que no sobrepase de 0,5% USE, b) 10% de lo que exceda de 0,5 USE y no sobrepase de 1 USE, c) 20% de lo que exceda de 1 USE y no sobrepase de 2 USE, d) 35% de lo que exceda de 2 USE y no sobrepase de 4 USE. El valor de la USE cambia a través del tiempo. En general, se define anualmente. Para el año 2007 su valor es \$ 14.207.

Por otra parte, como una forma de disminuir la dinámica de segmentación que se producía por el financiamiento compartido se estableció en ese mismo proyecto un sistema de becas en los establecimientos adscritos al sistema con el fin de costear en parte o en su totalidad el copago, intentando de esta forma impedir que los alumnos de menores recursos estuvieran obligados a abandonar el establecimiento. Se estableció, por lo tanto, que a lo menos las dos terceras partes de las exenciones se debían otorgar atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los alumnos y su grupo familiar. La calificación de las condiciones socioeconómicas y la selección de los beneficiarios serán efectuadas por el sostenedor, el que implementará, para estos efectos, un sistema que garantice la transparencia.

Se definió que el sistema de exención de pago sería financiado con un aporte del sostenedor, consistente en un porcentaje aplicado a la recaudación recibida de los padres y apoderados, cuyo monto mínimo se calcula según el cobro mensual promedio y con la entrega al sostenedor de la cantidad que se le descuenta de la subvención.⁴¹

Posteriormente, como ya se mencionó, en la Ley 19.979 del 2004 que modifica la JEC se estableció que los alumnos en condiciones de vulnerabilidad no podrán ser objeto de cobro obligatorio alguno.

El sistema de financiamiento compartido era en general muy bien visto porque sustituía recursos fiscales, sin embargo, recientemente ha sido cuestionado al analizarlo desde la óptica de la equidad al interior de los establecimientos que reciben financiamiento público.

Subvención preferencial⁴²

Este proyecto de ley aún está en discusión en el parlamento, por lo que sólo podremos referirnos a la situación actual del proyecto.

La subvención estará dirigida a mejorar la calidad de la educación de las niñas y niños de familias vulnerables, orientando así los mayores recursos donde hay mayores carencias y donde éstos puedan compensar la desigualdad con una mayor efectividad.

La subvención originalmente se estableció para alumnos entre prekindergarten y cuarto básico. En la discusión parlamentaria se incluyó también a los alumnos vulnerables que cursen hasta 8° de la educación básica.

⁴¹ 100% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio entre 0,5 y 1 USE; 50% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio superior a 1 USE e inferior o igual a 2 USE, y 20% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio superior a 2 USE e inferior o igual a 4 USE.

⁴² En Mizala (2007) se analiza el financiamiento adicional previsto en este proyecto de ley y su vinculación con el financiamiento compartido.

Se plantea que la condición de vulnerabilidad o la calidad de alumno prioritario será determinada por el MINEDUC o el organismo de su dependencia que éste determine, considerando nivel de escolaridad de la madre o, en su defecto, del padre o apoderado y la condición urbana o rural de su hogar. Durante la tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados el Ejecutivo optó por extender, gradualmente, el universo de beneficiarios de la subvención preferencial hasta 8° año de enseñanza básica.

Para incorporarse voluntariamente al régimen de subvención preferencial, los sostenedores de los establecimientos educacionales deberán suscribir con el Ministerio de Educación un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa por un plazo mínimo de seis años.⁴³ Los recursos serán condicionados a resultados educativos objetivos, basados en estándares nacionales de aprendizaje.

Al primer año de entrada en vigencia de la nueva subvención, todos los establecimientos serán clasificados en las categorías de autónomos o emergentes.⁴⁴ Esta clasificación determinará el monto de subvención que efectivamente recibirá cada establecimiento por cada alumno prioritario que atienda. Para los autónomos, 1,4 unidades de subvención escolar (USE). Para los emergentes, la mitad (0,7 USE).⁴⁵ Producto de las observaciones formuladas durante el trámite de audiencias públicas y con motivo de la discusión en general, el Ejecutivo optó posteriormente por igualar el monto de la subvención preferencial, estableciendo únicamente diferencias en cuanto a la autonomía en su utilización, pero siempre en procura de los objetivos previstos en el proyecto.

Los establecimientos emergentes deberán elaborar y aplicar una estrategia de mejoramiento educativo orientada a lograr en un plazo de 4 años metas de resultados que les habilitan para el tramo más alto de la Subvención Escolar Preferencial.

Luego de un año de la suscripción del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, los establecimientos emergentes que no cuenten con una estrategia de mejoramiento o que teniéndola no la apliquen serán declarados en recuperación.

En la categoría en recuperación serán clasificados aquellos establecimientos autónomos o emergentes que obtengan resultados educativos reiteradamente deficientes de sus alum-

⁴³ Dicho convenio tiene un conjunto de cláusulas esenciales: exime de todo cobro a los alumnos prioritarios; elimina los procesos de selección, sin afectar la libertad de gestión de los establecimientos con proyecto educativo propio; mandata la retención de los alumnos prioritarios de ciertas condiciones; obliga a mejorar los resultados académicos de éstos, e impone el compromiso de mantener informados a sus padres y apoderados.

⁴⁴ Son autónomos los establecimientos educacionales que hayan mostrado consistentemente buenos resultados educativos de sus alumnos en las pruebas SIMCE, de acuerdo a los estándares nacionales que se establezcan para tales efectos. Los emergentes son establecimientos que no cumplen la condición de buenos resultados definida para los autónomos.

⁴⁵ Los montos de la subvención preferencial decrecen para 5° y 6° básico (0,93 USE) y para 7° y 8° básico (0,47 USE).

nos en las pruebas nacionales de medición de la calidad, de conformidad a los estándares nacionales que se establezcan para los establecimientos educacionales emergentes. Con ello, dejarán de recibir la subvención preferencial, percibiendo en reemplazo un aporte económico extraordinario de carácter transitorio (tres años de duración), conforme al plan que acuerde un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, por el sostenedor, o un representante que éste designe, y por una entidad externa con capacidad técnica sobre la materia.

Para efectuar dicha clasificación, se tendrán en cuenta: i) la trayectoria histórica del establecimiento; ii) los resultados de aprendizaje, medidos por el SIMCE, en los subsectores de lenguaje y matemáticas, sin perjuicio de otros que se puedan incluir en el futuro, y iii) las condiciones socioeconómicas y de recursos que enfrenta cada escuela, lo cual implica comparar el rendimiento de cada establecimiento con el de sus semejantes.

Si en tres años el establecimiento mejora sus rendimientos conforme a lo exigido, será calificado como emergente o autónomo, según corresponda; pero si no logra este objetivo, quedará fuera del sistema y dejará de percibir esta subvención, pudiendo el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial del establecimiento.

El Ministerio de Educación realizará una supervisión evaluativa a todos los establecimientos del sistema, y una supervisión pedagógica y de apoyo para la ejecución de las estrategias de mejoramiento educativo y los planes de reestructuración para los establecimientos calificados como emergentes o en recuperación, respectivamente. Dicho proceso se realizará en forma directa o por medio de organismos externos habilitados para ejercer esta función.

El logro de resultados se evaluará considerando el rendimiento educativo, la no discriminación y la retención de alumnos. La verificación de estos logros será realizada a través del uso de resultados en la prueba SIMCE, siendo esta la medición determinante. Al menos cada cinco años el Ministerio de Educación actualizará los estándares nacionales de resultados, los que serán usados para comprobar avances de calidad de los establecimientos educacionales.

El proyecto establece que aunque no participen en el sistema de subvención preferencial, las escuelas subvencionadas serán clasificadas según categorías. En el caso que estas instituciones educativas tengan resultados similares a las que en el sistema se denominan “En Recuperación”, se identificarán como escuelas con “Necesidad de Medidas Especiales”. También se establece una subvención universal al primer nivel de transición de la Educación Parvularia (prekinder) a partir del año escolar 2007.

La iniciativa fue aprobada en general por la unanimidad de los diputados en la Comisión de Educación de la Cámara (12 votos a favor).⁴⁶ En la discusión en particular del proyecto se plantearon los siguientes temas:

⁴⁶ Diputados Tohá, Cubillos, Vidal, Bobadilla, Errázuriz, González, Kast, Montes, Olivares, Rojas, Silber y Verdugo.

- Extender el beneficio de la subvención preferencial a toda la enseñanza básica.
- Uniformar el monto de la subvención preferencial, independientemente de la categoría de los establecimientos (autónomos, emergentes o en recuperación), estableciendo diferencias solamente respecto de la autonomía para administrar los recursos.
- Estudiar algún mecanismo de solución al déficit presupuestario que aqueja a los sostenedores municipales debido a la insuficiencia de la subvención base para cubrir los costos derivados de la aplicación del Estatuto Docente.
- Definir con mayor precisión el concepto de vulnerabilidad, tanto de las escuelas como de los alumnos, y entregar la subvención preferencial a las escuelas en función del número de alumnos vulnerables, procurando asignar más recursos a los establecimientos con mayor concentración de alumnos prioritarios, para compensar el efecto pares.
- Incluir en los convenios exigencias relativas a métodos y prácticas pedagógicas, objetivos de aprendizaje y mejoras de gestión, sin perjuicio de convenir con cada establecimiento modificaciones acordes a su propia realidad y permitir efectuar ajustes al plan de mejoramiento durante su ejecución, para adaptarlo a los cambios sustanciales de las condiciones en que fueron concebidos, por ejemplo, variación del número de alumnos prioritarios atendidos.

Con menor grado de consenso se propuso:

- Que los consejos escolares participen en la celebración y ejecución del convenio de mejora educativa.
- Dar un tratamiento diferenciado a los establecimientos rurales con respecto a los urbanos.
- Prohibir la selección de alumnos a todas las escuelas que accedan a la subvención preferencial.
- Ligar la evaluación individual docente y el SNED a este proyecto.
- Que el apoyo externo requerido por algunos establecimientos no se financie con cargo a la subvención preferencial.
- Asegurar la aplicación de la subvención preferencial a los fines previstos en el proyecto, obligando a los sostenedores municipales, a través de los convenios, a no eliminar el aporte de recursos propios que actualmente estén efectuando, hasta que se dé una solución definitiva al déficit presupuestario educacional por otros medios.

Este proyecto es interesante porque permite analizar con cierta nitidez las distintas visiones existentes en los actores políticos y técnicos con relación a los principales problemas que dificultan mejorar la calidad de la educación. También se perciben las amenazas que los distintos actores observan en el proyecto.

Una postura que podríamos denominar pro sistema de financiamiento vía subvención por alumno plantea que el sistema de financiamiento tiene un problema de diseño desde su origen, ya que la subvención uniforme por estudiante, independiente de su nivel socioeconómico, estimula la segmentación social que hoy registra el sistema escolar. Esto debido a

que los establecimientos educacionales tienen incentivos para seleccionar a aquellos alumnos que resultan más fáciles de educar. La solución es entonces establecer una subvención diferenciada por alumno que reconoce que los alumnos vulnerables socioeconómicamente son más costosos de educar y a eso apunta precisamente la subvención preferencial. Esta visión plantea la necesidad de corregir y fortalecer el sistema de subvenciones.

Otra visión plantea que el mayor causante de las inequidades educativas y de la creciente segmentación que se observa en el sistema educativo es el régimen de subvenciones, cuya efectividad en el mejoramiento de la calidad no ha sido demostrada. Dado esto, plantea revisar esta forma de financiamiento, argumentando que no bastan los estímulos monetarios para mejorar la calidad, sino que se requieren transformaciones más complejas. En este sentido se argumenta que una solución alternativa es asignar la subvención preferencial a las escuelas que atienden niños vulnerables y no por alumno prioritario. Asimismo, se plantea que el Estado debe focalizar mayores recursos en los establecimientos municipales y, especialmente, en los de las comunas más pobres, por ser éstos donde se concentran los alumnos más vulnerables. Este planteamiento implica sustituir el subsidio a la demanda por un subsidio a la oferta.⁴⁷

Más aún, esta visión cuestiona la validez y la justicia de los premios y castigos asociados a los logros escolares y plantea que es altamente probable que en el contexto chileno estos dispositivos favorezcan a las escuelas más selectivas y perjudiquen a las escuelas que trabajan en contextos social y educativamente más difíciles, haciendo aún más injustos los premios y castigos aplicados a los docentes y establecimientos.

A su vez, hay quienes esbozan argumentos disciplinarios, esto es, que la reflexión acerca de la educación desde la perspectiva de la economía y la ingeniería ha buscado sustituir la mirada social y política de la educación —que existía desde la psicología y la pedagogía previo a los años 80— por la teoría económica y la simple competencia.

Por otra parte, hay quienes critican el proyecto de subvención preferencial desde otro frente debido a que éste introduce *accountability* al sistema. Se argumenta que el proyecto presenta un alto grado de intervencionismo en lo que respecta a la libertad de los colegios para determinar la forma de alcanzar ciertos logros educativos, lo cual sucede porque se pretende supervisar los procesos y no los resultados. Se argumenta que el diseño propuesto reduce la autonomía de los sostenedores al involucrar al Ministerio de Educación y entes externos en los procesos internos de las escuelas, tampoco están de acuerdo con que el Ministerio de Educación imponga pautas de calidad a los colegios. Asimismo, se dice que pese a que la incorporación al sistema es voluntaria, de alguna manera los establecimientos que no suscriban el convenio y que tengan bajos resultados sufrirán consecuencias negativas (riesgo de cierre), debiendo integrarse necesariamente a él como escuelas en

⁴⁷ Este argumento lo suscribe, entre otros, el Colegio de Profesores.

recuperación. Se estima que el plan de mejoramiento impuesto a través del convenio vulnera la garantía de la libertad de enseñanza, puesto que las sanciones a que será sometido todo colegio que no cumpla con los requisitos del convenio afectan la existencia misma del establecimiento.⁴⁸

3. TENSIONES NO RESUELTAS

3.1. EL TIEMPO POLÍTICO Y EL TIEMPO DE LAS POLÍTICAS

Muchas veces se produce una tensión a nivel de la conducción de las reformas entre lo técnico y lo político, entre la racionalidad educativa y la racionalidad política. Aun cuando exista una visión política compartida se producen diferencias porque los técnicos, sobre todo en el área de la educación, operan en el marco de procesos cuya consolidación requiere muchos años; la transformación educativa requiere tiempos largos, no sólo debido a la magnitud del esfuerzo requerido, sino a que los frutos de dicho esfuerzo tardan en madurar. Más aún, el cambio educativo involucra tres velocidades distintas, la de la concepción, la del diseño y la de la puesta en marcha que se produce en la escuela, en la sala de clases. Sin embargo, los tiempos políticos son cortos, la política, y en particular los calendarios electorales, requiere cambios visibles, rápidos y globales.⁴⁹

Por esto es importante alcanzar acuerdos nacionales capaces de ir más allá de los cambios de gobierno y las contingencias políticas normales. Llegar a acuerdos como sociedad acerca de las estrategias educativas posibilita superar la idea de que la educación es responsabilidad sólo del partido o la coalición gobernante, y garantizar un adecuado grado de continuidad que permite implementar políticas de mediano y largo plazo. El acuerdo nacional que significó la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación y los sucesivos gobiernos de la Concertación en Chile han permitido tener un alto grado de continuidad en las políticas. No obstante, hay tensiones que han estado presentes en los diversos debates relativos a las políticas educativas. Algunas de ellas incluso atraviesan a los partidos de la coalición gobernante.

3.2. LIBERTAD DE ENSEÑANZA VERSUS EL ROL REGULADOR DEL ESTADO

A pesar del acuerdo acerca de la centralidad de la educación para la estrategia de desarrollo del país y para el logro de mayor equidad, se observa una tensión no resuelta entre el derecho a una educación de calidad y la libertad de enseñanza, la que está vinculada con la discusión acerca del rol del Estado y del mercado en educación. De hecho, en los debates parlamentarios de muchas de las leyes aprobadas en estos años surge constantemente una

⁴⁸ Libertad y Desarrollo, CONACEP y FIDE.

⁴⁹ García Huidobro (2001), Ottone (2001) y Molina (2001).

confrontación entre quienes buscan un mayor grado de regulación del sistema educacional y quienes ven en esa regulación una amenaza a la libertad de enseñanza.

Estos temas se debatieron en el Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, establecido por la Presidenta Bachelet como una instancia de diálogo ciudadano que permitiera a la sociedad chilena ponerse de acuerdo para dar un nuevo impulso a políticas que mejoren la calidad y la equidad de la educación, desafío muy vigente a pesar de las políticas implementadas en estos años.

Hay al menos dos derechos fundamentales a considerar en el ámbito educativo; por una parte, el derecho a la educación que tiene dos dimensiones, un derecho general de acceso a la enseñanza obligatoria y un mínimo de calidad en su provisión y, por otra, la libertad de enseñanza, entendida como la facultad que se reconoce a los privados de establecer escuelas y a los padres de escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación llegó a la conclusión que en el sistema legal chileno existe actualmente una asimetría entre ambos derechos, en el sentido que se asegura el acceso a la educación gratuita, pero no a la calidad de ésta. Por ello planteó la necesidad de transitar desde un derecho a la educación, concebido como la igualdad en el acceso, al derecho a la educación concebido como igualdad en las oportunidades de aprendizaje.

La provisión mixta de educación obligatoria es aceptada por la mayoría del país como un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. Sin embargo, para conseguir el cumplimiento del derecho a una educación de calidad es necesario establecer estándares mínimos de calidad que sean medibles, garantizados por el Estado y exigibles para todas las instituciones que gocen del reconocimiento oficial. Para esto hay que generar mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares, lo que requiere mejorar las regulaciones básicas del régimen de provisión mixta de la educación obligatoria, lo que está asociado a un cambio en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), puesto que ésta genera tensiones innecesarias entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.⁵⁰

En este sentido el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación ha sido un importante espacio de discusión y acuerdos respecto de la necesidad y la factibilidad de avanzar en un marco regulatorio que garantice tanto el derecho a una educación de calidad como la libertad de enseñanza.

⁵⁰ El gobierno ha presentado al Parlamento una iniciativa de reforma de la Constitución, estableciendo que corresponderá al Estado velar por la calidad de la educación y a la ley determinar los mecanismos básicos para asegurar su calidad.

No obstante, aún está por verse en qué medida los partidos de la Alianza por Chile y las organizaciones de colegios particulares estarán dispuestos a legislar a favor de una mayor regulación y supervisión del sistema educacional. Hasta ahora ellos han intentado minimizar al máximo la capacidad de supervisión del Ministerio de Educación. Una prueba de esto ha sido la discusión en relación al proyecto de subvención preferencial el cual fortalece el rol regulador del ministerio y una mayor rendición de cuentas en el sistema. De hecho, la Federación de Instituciones de Educación Particular y Particular Subvencionada (FIDE) ya manifestó “serias reservas ante las ansias reguladoras de algunos personeros del ámbito de la educación y del mundo político”, argumentando que “no se necesita una mayor regulación sino una normativa mejor” (La Segunda, 3 de enero 2007).

El reciente ingreso al Parlamento de la Nueva Ley General de Educación y del proyecto que crea una Superintendencia de Educación vigorizará el debate sobre el rol regulador del Estado y la libertad de enseñanza.

Libertad de enseñanza versus lucro

Vinculada con la tensión entre libertad de enseñanza y rol regulador del Estado está la obtención de lucro a través de la provisión educativa.

Si bien en el país hay consenso en que la provisión de la educación obligatoria debe ser mixta en coherencia con la libertad de enseñanza, no hay consenso en permitir que privados organizados como sociedades comerciales provean educación. Por una parte, un sector de la sociedad rechaza categóricamente la provisión educacional por parte de instituciones con fines de lucro. Se trata de una censura ética hacia la provisión de educación obligatoria con fines de lucro. El argumento es que la educación no debe mercantilizarse, menos aún cuando ésta tiene financiamiento público.

Se argumenta que la necesidad de maximizar utilidades puede entrar en conflicto con los fines de la actividad educativa, dado que es posible que los sostenedores estén dispuestos a sacrificar calidad con el fin de obtener lucro. Asimismo, se plantea que existe el peligro de confundir la libertad de enseñanza con la libertad de emprender actividades económicas, siendo que estas libertades están sometidas a exigencias muy distintas. Finalmente, en la medida que están involucrados derechos de propiedad asociados a la actividad económica se pueden rigidizar las formas de control de la actividad.⁵¹

Por otra parte, otro sector de la sociedad acepta el financiamiento público de las instituciones educativas privadas con fines de lucro. Un argumento a favor de esta posición es que la existencia de estos establecimientos permite ampliar la oferta educativa y ejercer

⁵¹ Ver Informe Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

el derecho a la libre elección de aquellas familias que no pueden por sí mismas solventar la educación de sus hijos. De otra forma sólo existiría para las familias de menores recursos la posibilidad de establecimientos públicos o privados con orientación religiosa o filantrópica.

Quienes están en esta posición argumentan que es más importante el marco regulatorio a que están sometidas las instituciones educacionales que su carácter jurídico. Si existe un sistema adecuado de aseguramiento de la calidad y si la calidad de la educación es exigible no es relevante si se trata de instituciones privadas con o sin fines de lucro. Un ejemplo de esto es el caso de la educación superior privada, situación donde las entidades con fines de lucro están prohibidas; y sin embargo, algunas de ellas realizan una serie de comportamientos para esconder y disfrazar las utilidades, restándole transparencia al sistema. Es preferible, se plantea, que quien tenga fin de lucro lo pueda declarar y sea sometido a controles que permitan asegurar el cumplimiento de las leyes y un resultado de calidad educativa. Finalmente, se argumenta que un proveedor educacional organizado como sociedad comercial puede, en ciertos casos, ofrecer mayores garantías y mejores niveles de responsabilidad que una institución sin fines de lucro, cuyos administradores, por regla general, son jurídicamente irresponsables por los acuerdos generales que adoptan.⁵²

Esta es una tensión difícil de resolver, como se ha podido apreciar en la discusión que se ha producido a propósito del artículo que prohíbe que los establecimientos educacionales que reciben financiamiento público sean con fines de lucro, incluido en la nueva Ley General de Educación que el gobierno de la Presidenta Bachelet ha ingresado recientemente al Parlamento. Esta tensión persistirá en el debate respecto del sistema educacional chileno, dado que quienes son contrarios al lucro en educación tienen una postura ética al respecto, la que no puede ser negociada fácilmente a través de acuerdos de mayor regulación, control y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

3.3. EL GOBIERNO VERSUS LOS DOCENTES

El gobierno es quien tiene la iniciativa y conduce la reforma educativa. Sin embargo, una reforma focalizada en mejorar calidad debe localizarse en la escuela, en la sala de clases, con el fin de que se produzcan efectivamente los aprendizajes de los estudiantes. Por lo tanto, no sólo es vital la adhesión de los docentes a la reforma, sino que deben sentirse partícipes de ésta.

La experiencia chilena, sin embargo, muestra que a pesar de la política de fortalecimiento de la profesión docente llevada a cabo durante estos años, los docentes muestran distanciamiento de la reforma. Más concretamente, los docentes sufren una contradicción de

⁵² Ver Informe Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

adhesión y rechazo de la reforma, por una parte, apoyan su dimensión educativa, fundamentalmente los programas de mejoramiento, pero, por otra, critican su dimensión laboral (remuneraciones, evaluación y pagos por desempeño, capacitación).

De acuerdo a Bellei (2001), las razones de esto pueden encontrarse; en primer lugar, en las deficiencias del trabajo comunicacional de las autoridades políticas hacia los profesores, puesto que no han sido capaces de superar el discurso del “pago de la deuda” a los docentes; de hecho, pese a las innegables mejoras salariales de estos años, los profesores aún se perciben perjudicados desde el punto de vista de sus ingresos. En segundo lugar, en las políticas implementadas en los últimos años que incluyen elementos ajenos a la tradición y la cultura docente, por ejemplo, evaluación de desempeño y pago de incentivos. En tercer lugar, en el enfoque meramente reivindicacionista de los dirigentes gremiales, lo que les ha impedido ver el sentido de la reforma, restringiéndose a la demanda salarial. En cuarto lugar, los docentes responsabilizan al Ministerio de Educación por la falta de respeto de la legalidad laboral por parte de algunos sostenedores. Todo lo anterior significa que los cambios educativos deben realizarse con un cuerpo docente muy alejado de su orientación modernizadora.

Incorporar a los profesores a la reforma educacional es fundamental para lograr resultados educativos. Esto pasa por encontrar motivaciones y valores que conecten con los docentes, tener políticas de comunicación que sean parte sustancial de las políticas educacionales (estrategia de persuasión y comprensión de los cambios) y no una mera comunicación de resultados; se necesita lograr el abandono del enfoque gremial meramente reivindicacionista e involucrar a la dirigencia gremial en la discusión pedagógica, así como robustecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos (pecuniarios y no pecuniarios), fortaleciendo la formación permanente y evaluación del mérito.

4. CONCLUSIONES

Las políticas educacionales de los gobiernos de la Concertación han enfatizado el aumento y la mejora de la calidad de los insumos educativos, pero han sido tímidas respecto del establecimiento de normas, mayor regulación e incentivos para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de financiamiento vía subvención por alumno.

Esto puede deberse, en primer lugar, a que la Concertación heredó un sistema educacional extremadamente desfinanciado, producto del ajuste económico de los años 80, donde era muy difícil, por ejemplo, establecer incentivos docentes sin antes elevar el nivel general de sus remuneraciones.

Sin duda el aumento de los recursos ha permitido cambios importantes en las condiciones en que operan los establecimientos educacionales: nueva infraestructura, libros,

computadores, salas de profesores, mejoras salariales de los docentes, etc. La visión de expertos en educación es que estas condiciones permiten implementar políticas que conlleven transformaciones profundas en las prácticas educativas vigentes. Se argumenta que una nueva forma de relación pedagógica y de gestión educativa podría reformar la educación en el aula y con ello lograr los objetivos de aprendizajes de calidad y equidad que se esperan. En este sentido, se argumenta que la estrategia adoptada en estos años, que incluye desde la multiplicación de recursos y materiales hasta un nuevo currículo, ha logrado básicamente modificar las condiciones que posibilitan mejoras en calidad y equidad.

No obstante, si bien mejorar las condiciones en que operan los establecimientos educativos es una condición necesaria para mejorar la calidad educativa, no es suficiente, puesto que se requiere sostenedores comprometidos con la calidad, directores capaces de liderar la gestión pedagógica del establecimiento y profesores motivados y preparados para aplicar la reforma curricular y utilizar las nuevas herramientas a su disposición.

En segundo lugar, la falta de énfasis en una mayor regulación y el establecimiento de incentivos –necesarios para que el sistema educacional funcione en forma adecuada en un esquema de financiamiento vía subvención por alumno– puede deberse a que la Concertación no ha estado totalmente convencida con la idea de fortalecer un cuasimercado educativo. Esto puede explicarse por el hecho que la Concertación, al ser una coalición amplia de partidos, ha postergado la discusión de temas sustantivos sobre los que no hay acuerdo, como, por ejemplo, el rol del mercado en la educación. Ha optado por políticas que ‘le sacan la vuelta’ al mercado y ha evitado adoptar políticas que implican mejorar y fortalecer el funcionamiento de este mercado.

Por otra parte, los gobiernos de la Concertación han debido enfrentar presiones políticas del gremio docente y la falta de apoyo político para hacer cambios a leyes heredadas del régimen militar.⁵³ En este contexto, el aumento de los insumos educativos vía programas de mejoramiento tiene una economía política más simple, son intra campo educacional. Dado que son recursos adicionales para las escuelas no hay confrontación de intereses, no son objeto de leyes y, por tanto, no requieren trámite parlamentario, negociación ni acuerdos. En contraste, modificaciones en los grados de regulación del sistema y en el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad implican cambios políticos que afectan los equilibrios de poder existentes, en donde determinados actores pueden percibir amenazada la libertad de educación.

⁵³ Recordemos que la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) fue promulgada el 10 de marzo del 1990, un día antes que asumiera el presidente Aylwin, con el fin de perpetuar sin cambios el sistema educacional establecido por el régimen militar. Sólo la masiva protesta que protagonizaron el año 2006 los estudiantes secundarios abrió la posibilidad de sustituir la LOCE por una nueva Ley General de Educación y crear una agencia de aseguramiento de la calidad (Superintendencia de Educación).

Sin embargo, el país no puede seguir esperando. Se requiere con urgencia transitar desde la igualdad en el acceso a la igualdad de oportunidades de aprendizaje. Esto requiere generar un amplio consenso social para, en primer lugar, asegurar el derecho a una educación gratuita de calidad, instituyendo estándares mínimos exigibles y creando mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichos estándares. En segundo lugar, poner a la escuela en el centro de nuestras preocupaciones, motivar a sostenedores, directores y profesores de aula y comprometerlos con la calidad de los aprendizajes, responsabilizándolos por sus resultados y otorgando autonomía en su gestión a quienes acrediten estándares de calidad. En tercer lugar, asegurar un financiamiento adecuado, diferenciando el monto de la subvención en función de las características socioeconómicas de los estudiantes, de forma de compensar las desigualdades de origen. En cuarto lugar, fortalecer la entrega de información adecuada acerca de los resultados educativos hacia los padres y hacia toda la comunidad, facilitando las condiciones para que los padres y apoderados se constituyan en un actor relevante.

REFERENCIAS

- Ahlin, A.** “Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance”. Mimeo. Department of Economics Uppsala University, 2003.
- Arellano, J.P.** *Reforma Educacional. Prioridad que se Consolida*, Editorial Los Andes, 2000.
- Bellei, C.** “Does Lengthening the School Day Increase Students’ Academic Achievement? Results from a natural experiment in Chile”. Mimeo. Harvard Graduate School of Education, 2006.
- Bellei, C.** “El talón de Aquiles de la reforma. Análisis sociológico de la política de los 90 hacia los docentes en Chile”, en S. Martinic y M. Pardo (eds.) *Economía Política de las reformas Educativas y Política en América Latina*, CIDE-PREAL, 2001.
- Brunner, J.J. y C. Peña (eds.)**. *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*, Ediciones universidades Diego Portales y Adolfo Ibáñez, 2007.
- BID.** *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, BID-David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, 2005.
- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación.** *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, 1995.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.** Informe Final, www.consejoeducacion.cl, 2006.
- Cortázar, R.** “¿Cómo mejorar la calidad de la educación? Salida y voz: incentivos para una gestión eficaz de la organización escolar”. Mimeo. Cieplan, 2007.
- Cox, C.** “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX”, en C. Cox (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*, Editorial Universitaria, 2003.
- DESUC.** “Evaluación Jornada Escolar Completa”. Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos, 2005.
- Elacqua, G. y R. Fábrega.** “El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile”, mimeo Universidad Adolfo Ibáñez, 2004.
- Elmore, R.** “Getting to scale with successful educational practices”, en Fuhrman, S. y J. O’Day (eds.), *Rewards and Reform. Creating educational incentives that work*, San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- García, A.** “Evaluación de la jornada escolar completa”. Manuscrito, Universidad de Chile, Magíster en Economía, 2006.
- García Huidobro, J.E.** “Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena”, en S. Martinic y M. Pardo (eds.) *Economía Política de las reformas Educativas y Política en América Latina*, CIDE-PREAL, 2001.
- González, P.** “Una revisión de la Reforma del Sistema Escolar en Chile”, *Documento de Trabajo CEA N° 92*, Universidad de Chile, 2000.
- González, P. y A. Mizala.** “Calidad de la educación escolar: ¿dónde está el problema?”. *Trend Management*, vol. 8, edición especial Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile, noviembre 2006.
- Hirschman, A.** *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

- Karsten, S.** “Neoliberal education reform in the Netherlands”, *Comparative Education* vol. 35, N° 3, 1999.
- Melis, F.** “Reflexiones acerca del informe de avance del consejo asesor para la calidad de la educación”. Mimeo. Chile XXI, 2006.
- MINEDUC.** “Prueba SIMCE 4° básico 2002. Factores que inciden en el rendimiento de los alumnos”, *Documento de Trabajo*, MINEDUC, 2003.
- Mizala, A. y P. Romaguera.** “Teachers’ salary structure and incentives in Chile”, en Vegas, E. (ed.), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, World Bank Press, 2005a.
- Mizala, A. y P. Romaguera.** “Calidad de la educación chilena. El Desafío de la próxima década”, en P. Meller (ed.). *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el dilema*. Aguilar Chilena Ediciones, 2005b.
- Mizala, A.** “Salarios docentes en América Latina”, en E. Tenti (ed.). *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el Siglo XXI*, Editorial Siglo XXI, 2006.
- Mizala, A.** “La subvención preferencial”, en J.J. Brunner y C. Peña (eds.). *La Reforma al Sistema Escolar: Aportes para el Debate*. Ediciones universidades Diego Portales y Adolfo Ibáñez, 2007.
- Molina, S.** “Acuerdos y conflictos en la reforma educacional chilena”, en S. Martinic y M. Pardo (eds.) *Economía Política de las reformas Educativas y Política en América Latina*”, CIDE-PREAL, 2001.
- Núñez, I.** “El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: Presiones de cambio y evolución de la cultura docente”, en C. Cox (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*, Editorial Universitaria, 2003.
- Ottone, E.** “La equidad en América Latina en el marco de la globalización: La apuesta educativa”, en S. Martinic y M. Pardo (eds.) *Economía Política de las reformas Educativas y Política en América Latina*”, CIDE-PREAL, 2001.
- Patrinos, A.** “Private education provision and public finance: The Netherlands as a possible model”. Mimeo. Banco Mundial, 2003.
- Valenzuela, J.** “Partial evaluation of a big reform in the Chilean education system: From a half day to a full day schooling”. Ph.D. Thesis, University of Michigan, 2005.

