

FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA CHILENA DE LOS AÑOS 90

SEBASTIÁN DONOSO DÍAZ

Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca/Chile
sdonoso@utalca.cl

RESUMEN

Considerando el escenario educativo chileno de los años 90, se analiza la política de financiamiento de la educación pública del sector de educación básica y media y su relación con los principales procesos de gestión implementados en ese período. Se sostiene que el enfoque neoliberal, que se implantó sin tregua desde el año 1981, se mantiene en su inspiración, sus principios operativos y en la aplicación de los instrumentos empleados para ello. Paralelamente, el neoliberalismo validó la idea de que los resultados educacionales no están directamente asociados con el capital social, económico y cultural de las familias, sino básicamente con los procesos de gestión de los establecimientos escolares, poniendo especial atención al tipo de propiedad de la institución escolar. Esta situación se conjuga, además, con la existencia en la macro gestión del sistema educacional chileno de un modelo matricial en que el Ministerio de Educación no ejecuta las políticas, sino son los municipios y los agentes privados quienes lo hacen, antes que no están obligados a rendir cuentas de su gestión al Ministerio en muchas áreas clave, lo que complejiza la gestión y por lo mismo, los resultados del sistema educativo público chileno.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN – GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN – CHILE – EDUCACIÓN PÚBLICA

ABSTRACT

CHILEAN FUNDING AND MANAGEMENT POLICY FOR PUBLIC EDUCATION IN THE NINETIES. Considering the Chilean education scenario in the nineties, this paper assesses public education funding policy in elementary and secondary education and its relation to the major management processes implemented during that period. It argues that the neoliberal focus characteristic of these policies implementation since 1981 still prevails. Simultaneously, neoliberalism has validated the idea that educational results are not directly associated to the social, economic and cultural capital of the families. They relate basically to the management processes of the educational establishments, with special attention to private or public ownership of the school. Moreover, this situation is related to the existence of a matrix

model in the management of the Chilean educational system where the Ministry of Education does not implement policies. Municipal districts and private agents are the ones that do it. Since these ones are not required to account for their management to the Ministry in many key areas, management becomes even more complex, and consequently, also become the results of the Chilean public education system.

EDUCATIONAL FINANCE – EDUCATIONAL MANAGEMENT – CHILE – PUBLIC EDUCATION

MARCO POLÍTICO Y LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN LOS AÑOS 90

La política educacional chilena implementada a partir de los años 90 significó un cambio de rumbo en algunas materias frente a la década de los 80, que estuvo dominada entonces por la directa adecuación del sistema educativo al modelo económico imperante en Chile desde mediados de la década de los 70. Por su parte, hasta el año 1980 el modelo de financiamiento público se refería a la oferta y provisión directa de educación por parte del Estado, el cual fue radicalmente sustituido por un modelo de financiamiento de la demanda, impuesto el año 1981 a más del 60% de los establecimientos de educación pública básica y media (proceso completado finalmente el año 1987) y también en grado sustantivo al conjunto del sistema universitario que recibía aportes del Estado.

Contribuyó a su instauración el contexto político dictatorial de esos años, caracterizado por la falta casi total de participación ciudadana en las grandes decisiones nacionales y, en lo económico, por la implantación del modelo de "libre mercado", centrado en generar crecientes dosis de competitividad en cada una de las actividades, abriendo espacios a una mayor participación de los privados a costa de una reducción del rol del Estado en la producción de bienes y servicios.

La sustitución en el año 1980 del modelo de subsidio a la oferta educativa no respondió a una discusión pública ni a un diagnóstico nacional que diera cuenta de su fracaso. La revisión de la literatura de la época revela la carencia de estudios que fundamente por esa vía la decisión adoptada (Jofré, 1988). En consecuencia, el cambio del modelo de financiamiento respondió, fundamentalmente, a la búsqueda de coherencia de este sector con el modelo económico nacional, es decir, a una causa netamente política, e incluso con una clara orientación ideológica.

Desde entonces, y sin que a la fecha este proceso muestre signos esperanzadores y relevantes de modificación en sus principios de operación – pese a los casi quince años de gobierno democrático – el Estado aún debe justificar constantemente su actuación en un campo, que según muchos le compete por constituir la educación un bien público impuro (Stiglitz, 2002) o un bien semipúblico (Hanushek, 2002), y por la constante presión del sector particular en participar de la provisión de educación con financiamiento del Estado por medio de los denominados establecimientos particulares subvencionados.

En el caso chileno, el modelo de financiamiento a la demanda asigna los recursos financieros a las unidades educativas, principalmente a partir de la variable “asistencia a clases del alumno”, operacionalizada mediante el promedio de alumnos/mes que diariamente asiste al establecimiento escolar. Este proceder no toma en consideración –sino marginalmente – dos aspectos cruciales. Primero el capital social, económico y cultural de la población escolar, asumiéndose que el “costo” de educar es, en lo fundamental, independiente de esta variable, lo que se traduce en que algo más del 90% del valor de la subvención financiera que entrega el Estado es independiente de ese factor. En segundo lugar, tampoco considera significativamente en este proceso los resultados en rendimiento escolar alcanzados por el establecimiento, y en consecuencia da la señal de que los resultados del proceso educativo, debidamente controlados por variables socioeconómicas y culturales, no son relevantes para el tema del financiamiento.

Este modelo de financiamiento a la demanda se inscribe en la teoría económica neoliberal, una perspectiva teórica que supone que “el financiamiento sigue a la calidad”. En consecuencia, el modelo presume que a mayor asistencia de los alumnos al aula, más aprendizaje y por ende mayor calidad. Correlativamente también parte de la creencia de que los establecimientos de mejor calidad tendrán mayor demanda por vacantes, alumnos de mejor calidad (al seleccionarlos), y por tanto asistirán más a clases. Para estas afirmaciones no se dispone de antecedentes contundentes que las confirmen, y tampoco el sistema operó con mecanismos que relacionen el subsidio percibido con los resultados escolares del establecimiento. La lógica del modelo parte del supuesto de que el mercado regulará este aspecto por la vía de la demanda, lo que implica una serie de condiciones de simetría de información que desgraciadamente no se cumple, aspecto que se revisa más adelante.

Como señalamos, el modelo de financiamiento en análisis omite consideraciones relevantes en materia socioeconómica de la población escolar, y también aspectos tales como esfuerzo, tiempo y costos asociados al proceso educativo que se incurren, según el grado de vulnerabilidad (menor capital social, económico y cultural) de la población atendida para alcanzar logros escolares, y como se indicó, se apoya sustancialmente en la variable de asistencia diaria a clase del estudiante, la que para su operación le demanda al Ministerio de Educación un aparato de control burocrático de envergadura, pues debe movilizar diariamente un conjunto de agentes fiscalizadores para supervisar el registro de asistencia escolar, proceso que igualmente es poco fiel, pues en la práctica “es sabido aunque no probado” que igual ocurre¹.

Hasta la fecha algunos estudios se han centrado en los mecanismos de asignación del financiamiento público (Aedo, Sapelli, 2001; Coloma, 1999; Vargas, 1997), soslayando su incidencia en los aspectos de calidad (resultados escolares) y equidad (resultados diferenciados positivamente según las necesidades de la población). En teoría el sistema vigente en Chile garantiza a toda la población escolar el acceso a la educación, aún cuando las familias no dispongan de los recursos financieros, pero eso no implica que garantice su supervivencia en este campo. Esto se logra merced al financiamiento público que complementa los aportes que las familias estén dispuestas a incurrir (financiamiento privado). Por otra parte, en teoría también, el sistema imperante garantiza la libre elección del establecimiento por las familias, posibilitando el desarrollo de un mercado competitivo.

En la práctica la libre elección está limitada porque los sistemas público y privado operan con regulaciones diferentes. Mientras que el privado, entre otros aspectos, puede seleccionar a sus estudiantes, el público no puede hacerlo. Esta segregación si bien formalmente puede justificarse en función del rendimiento de los estudiantes, al no ser controlada debidamente por variables socioeconómicas, acaba por discriminar socialmente. El resultado es una

1. Esto se constata en las altas tasas de registro de asistencia anual que tienen los estudiantes chilenos, que superan con creces el 90% de los días de clases. Por otra parte, la única forma de mantener relativamente financiado el sistema, es que existan esos registros tan elevados de asistencia, lo que finalmente deriva en una crónica anunciada de aceptación, dentro de determinados parámetros de este proceso de control como un acto formal.

tendencia a homogeneizar la población escolar dentro de cada establecimiento, y a aumentar el grado de segregación entre los establecimientos (McEwan, Carnoy, 1999; Hsieh, Urquiola, 2002; Aedo, Sapelli, 2001; Bravo, Contreras, Sanhueza, 1999).

En poco más de dos décadas de haberse implantado en Chile el sistema de financiamiento a la demanda, se ha producido un movimiento de aproximadamente algo menos de un tercio de la matrícula total de estudiantes de enseñanza básica y secundaria, desde los establecimientos municipales a los particulares de tipo subvencionado. Al preguntarse si este proceso es fruto de la mayor calidad de los establecimientos particulares subvencionados, los antecedentes parecen no apoyar directamente esa creencia (Cox, 2003; Bellei, Pérez, 1999; Bravo, Contreras, Sanhueza, 1999; Hsieh, Urquiola, 2002; Mizala, Romaguera, 2000, 2000b; Donoso, Hawes, 2001; Tokman, 2001); podría incluso afirmarse que el sistema vigente ha aumentando la inequidad y que una eventual mayor calidad de los establecimientos particulares se explicaría más por el monto de la inversión que hay en infraestructura, equipamiento, recursos del hogar (nivel socioeconómico familiar) y selección de postulantes, que directamente por una mejor gestión en el uso de los recursos, como sostienen los defensores de la privatización, lo que implicaría que a similares condiciones de operación y de capital social, económico y cultural de los alumnos, los establecimientos privados son más eficientes (tienen metas más claras, hacen más actividades, ejercen mayor control, los profesores trabajan más y mejor etc.).

Pese a los cambios introducidos por los Gobiernos democráticos a partir del año 1990, la estructura de financiamiento ha seguido la impronta del mercado, dado que la política continúa considerando los principales criterios e instrumentos de gestión modelados en el paradigma neoliberal, pese

...a la preocupación de que podría contribuirse a una mayor inequidad en la composición social de los estudiantes entre escuelas. Existen numerosas razones para mantener el sistema de subsidio a privados, entre ellas, que hacia 1990, una alta proporción de familias de ingresos medios enviaba a sus hijos a establecimientos particulares subvencionados. Tratar de reestructurar el sistema de financiamiento en Chile produciría una fractura en el frágil equilibrio entre la izquierda y la derecha, que formó parte implícita del acuerdo que reestableció el gobierno democrático. Este equilibrio ha sido un factor importante en los

logros de la reforma en la década pasada. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, 2004, p.106)

En atención a lo expuesto, la inspiración neoliberal de los principales instrumentos de política y de gestión instalados en el sistema educativo chileno a partir del año 1981 ha permanecido vigente y activa, lo que ha complejizado la eficiencia de estos aspectos (los instrumentos), y su consonancia con los principios de la reforma educacional puesta en marcha oficialmente el año 1996, y aunque los resultados en algunos puntos sean positivos, se ha impuesto el enfoque neoliberal – contradictor con ciertos elementos claves de la reforma educativa – teniendo el modelo financiero un peso determinante.

LAS POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN LOS 80' Y 90'

En Chile, la política de financiamiento de la educación pública ha sido una materia escasamente debatida fuera de un reducido círculo intelectual, quizás por el pacto tácito de equilibrio social que existe en las élites políticas, lo que se ha visto favorecido por la falta de instancias públicas, políticas y académicas para llevar a cabo este debate, como también por la misma complejidad que implica su comprensión, ahuyentándose de esta forma a los escasos interesados en el tema.

Lo cierto es que cualquiera que sea la causal que explique esta situación, la ausencia de un debate público, informado y sistemático de esta temática y de sus resultados e impactos ha favorecido que se mantenga el estigma “antiestado” sostenido por el neoliberalismo, y aún más, se ha valido de la creencia de que las diferencias socioeconómicas no serían relevantes en materia de impacto sobre los resultados educativos, y con eso adquirió cada vez mayor peso explicativo la dimensión “gestión escolar”. En general, los resultados de las pruebas de evaluación del rendimiento escolar aplicadas en 4º, 8º y 10º grados (conocidas como pruebas Simce) suelen presentarse públicamente agrupados por dependencia, favoreciendo los valores a los establecimientos pagados y subvencionados de tipo privado, en desmedro de los fiscales; sin embargo, cuando los resultados se controlan debidamente por nivel socioeconómico, se evidencia que esta variable los explica en gran parte, y que la dependencia sólo agrega valores marginales (Donoso, Hawes, 2002).

Tras tal argumentación que sostiene “la gestión como variable central” se asumen los resultados escolares como independientes de las características socioeconómicas de la población, y se apoya por esta vía la privatización de los planteles educacionales, con el argumento de que los resultados son atribuibles a una mejor gestión de los privados, descontextualizándolos de la variable “características sociales, económicas y culturales de la población que atiende”.

Lo contradictorio de este argumento es que se reconoce que la sociedad chilena es significativamente inequitativa², sin embargo, los instrumentos que asignan financiamiento público a la educación sólo a partir del año 2004 han incorporado correctores financieros de cierta relevancia en este aspecto. Es más, se puede señalar que en la década de los 80' el neoliberalismo convenció a muchos que el tema del financiamiento poseía un carácter técnico de neutralidad, no vinculante con los resultados registrados por el sistema en sus niveles, ratificando así la idea ya señalada de que los logros “no se asocian” con los mecanismos y criterios de asignación de recursos económicos ni con los montos asignados.

Esta lógica dio sustento para que el subsidio por alumno tuviese un valor muy similar, cualquiera que fuese la población atendida, factor que acrecentó la inequidad (Sapelli, 2002; Hsieh, Urquiola, 2002). Tras casi dos décadas y media de aplicación de este mecanismo de financiamiento, prácticamente no hay escuelas privadas con subsidio estatal en los segmentos más pobres de la población en ámbito rural y urbano, lo que confirma que ese nivel de subsidio (precio) no era rentable para los privados, asumiendo el Estado la carga de educar a los más pobres, lo que corrobora la segmentación del sistema.

Lo expuesto responde al cambio de principios que sustentan el rol del Estado, impulsado desde el año 1973, que implicó pasar “de un concepto de estado benefactor a uno subsidiario”, con repercusiones severas sobre los instrumentos financieros del Estado y también en su papel como diseñador, ejecutor y financiador no de todas sino de gran parte de las iniciativas docentes, definiendo una participación operacional menos activa, pero financiando a privados que desarrollan tareas otrora implementadas por el Estado. Por últi-

2. El 20% de la población más pobre gana 11 veces menos que el mismo segmento del tramo superior. Sin embargo, el 10% del segmento más pobre capta 35 veces menos que el 10% superior (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – Casen, 2002).

mo, ello también ha servido para que algunos privados cuestionen el rol “ejecutor” del Estado en educación y por lo mismo, la significación de que éste tenga planteles en propiedad cuando esa tarea la pueden realizar los privados³.

ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO DE SUBSIDIO⁴ A LA DEMANDA

Desde el enfoque estrictamente económico se justifica que el Estado financie la educación básicamente por las externalidades positivas que genera para la sociedad, lo que la transforma en bien público⁵. Según esta denominación, resulta rentable subsidiar a quienes no están en condición de “pagarla” o no la consideran una inversión importante, para que reduzcan su aversión y se eduquen. Esta argumentación es válida desde una visión de rentabilidad social de la inversión en educación preescolar, primaria y secundaria, mientras que en el caso de la enseñanza universitaria su aplicación es más compleja; sin embargo, más allá de disputas metodológicas sobre cómo se miden los beneficios educacionales y sus encadenamientos (Hanushek, 2002), es cierto que un país requiere de profesionales y graduados en diversas disciplinas, de manera que el principio general de las externalidades positivas sigue siendo válido, aunque la forma particular de cómo se expresa sea motivo de otra argumentación.

El modelo neoliberal de subsidio a la demanda sostiene como argumento central que al generarse y existir libre acceso al financiamiento, independiente

3. Esta discusión está hoy vigente. ¿debe el Estado tener sus propias escuelas?

4. El subsidio o subvención es la transferencia de recursos financieros, físicos o prestaciones de servicios, en este caso del Estado, hacia agentes económicos o actividades productivas según determinadas condiciones o situaciones. El subsidio demuestra el interés de la sociedad en el desarrollo del mercado del bien o servicio específico, buscando estimular su oferta-demanda. Su sentido inicial es facilitar el acceso a un sector de la población al bien o servicio subsidiado, al promover su mayor oferta a un menor precio del que tendría sin subsidio. Su provisión supone para el productor un ingreso adicional no alcanzable en condiciones de mercado real.

5. Se acepta que la educación es un bien fundamentalmente de tipo público, en especial la enseñanza preescolar, primaria y secundaria. Respecto de la universitaria el debate es más complejo, adquiere dimensiones más privadas, lo que conduce a algunos a resaltar este carácter; para otros es un bien semipúblico, por la combinación de sus dimensiones, finalmente para un grupo sigue manteniendo por esencia su carácter público sobre el privado.

de la propiedad del establecimiento, se instaura un régimen de plena competencia por la probidad del servicio educativo (González, 1999), lo que propende a generar una oferta educacional más competitiva (González, 2002, 2002a; Coloma 1999).

En segunda instancia, supone la existencia de un mercado competitivo, lo que en el campo educativo es discutible, salvo para algunos segmentos de mayor poder socioeconómico de la población; para los de menor nivel, las condiciones de competitividad del mercado son restrictivas, sujetas a su localización, a los ingresos disponibles para cubrir los costos indirectos que demanda la educación, según los diversos niveles socioeconómicos (uniforme, transporte, alimentación y los costos asociados a la socialización con los pares). Por otra parte, se requiere un número mínimo de establecimientos escolares para que un mercado educativo opere como tal, lo que exige que funcione bajo ciertas características de homogeneidad que la mayor parte de las comunas pequeñas del país no suele cumplir (aproximadamente un 50% del total), ni menos aún si uno considera la distribución socioeconómica de la población (Larrañaga, 1995, Vargas, 1997; Vial, 1998, González, 2002a) y los resultados del Simce⁶ (Donoso, Hawes, 2002).

Complementariamente, la visión neoliberal argumenta que por esta vía se incrementa el interés de la familia en participar de la educación, lo que redundaría en mayor control, con una incidencia económica positiva. Ciertamente para que ello ocurra se requiere superar uno de los problemas centrales del modelo: la asimetría de la información entre demandantes y oferentes. La información disponible para los demandantes de servicios educativos acerca de la calidad educativa de un establecimiento, aún para Chile donde opera hace más de dos décadas un sistema de información orientado a ello, no guarda relación con lo que efectivamente debería existir para que los fallos respondan

6. Se propone el Simce porque se trata de una prueba basada en la medición del currículo oficial y común a todos los establecimientos; también debido a que se aplica año por medio a los 4° y 8° básico y 2° medio de la mayor parte de los establecimientos del país; igualmente porque es un proceso legitimado, con críticas, pero aceptado. Además es de aplicación sistemática; y sus resultados no pueden ser manipulados directamente por un establecimiento, como las tasas de aprobación, promedio de calificaciones etc. Finalmente, aunque requiere correcciones para efectos de mejorar la comparabilidad de los resultados, se está trabajando en ello, incluso hay sugerencias claves realizadas por el informe de la OCDE (2004).

al objetivo de “orientación a la calidad” que sostiene el modelo. En la práctica, las decisiones se rigen por criterios de localización del establecimiento y sus costos asociados, lo que restringe su marco de operación (Elacqua, 2004). Éste se hace más condicional a medida que los niños son menores, debido a que el modelo no considera estas variables.

Por otra parte, en el caso chileno, el modelo asume como causa eficiente de los aprendizajes la mayor asistencia a clases, avalando así la asignación dominante del financiamiento a los establecimientos por esta variable. Sin embargo, a la fecha no hay evidencias contundentes que respalden esta relación (salvo situaciones extremas). En los años en análisis el financiamiento del proceso educativo se centró en la presencia del estudiante en el aula, descartándose el financiamiento de otras vías de formación. Pareciera que se confundió la finalidad del sistema educativo, que es lograr un aprendizaje significativo en los estudiantes, con el factor de asistencia a la escuela. Si bien esta última es instrumentalmente necesaria para alcanzar el objetivo anterior, insistir en este esquema (sólo se aprende asistiendo a clases) rigidiza y reduce el uso del tiempo para el aprendizaje al plano escolar de la asistencia diaria, e invita menos a emplear intensivamente el tiempo escolar y extraescolar en su pleno sentido. Esto último tampoco debe entenderse como un “hacer cualquier cosa a cualquier hora”, sino como el diseño de estrategias de enseñanza en que el trabajo individual, estudio, reflexión y producción, como también su dimensión grupal, sean debidamente estimulados, organizados, controlados y considerados.

Desde otra perspectiva, el modelo operativo de asignación de recursos a los establecimientos, aún con los correctores socioeconómicos incorporados, considera un número insuficiente de categorías o de tipos de escuelas, o de condiciones de aprendizaje para asignar los recursos financieros (nivel, modalidad y condición de enseñanza), partiendo del presupuesto de que en su interior la realidad es homogénea respecto de las variables más relevantes que inciden sobre el fenómeno educativo, en circunstancias en que en verdad, es heterogénea. A modo de ejemplo, dos escuelas con igual nivel de asistencia estudiantil, de una misma modalidad y condición de enseñanza, reciben un monto de subsidio similar, aunque una de ellas atienda preferentemente a una población de extrema pobreza y la otra a una de mayor nivel socioeconómico. Lo anterior, aunque el costo de operación en una y otra escuela sea sustancialmente diferente, no está contemplado a escala por el modelo vigen-

te. Adicionalmente, un subsidio sin diferenciación socioeconómica puede considerarse como desventaja, pues tiende a marginar a los alumnos de mayor costo formativo (Aedo, Sapelli, 2001), dado que su proceso de implementación demanda un alto costo a una eficiencia relativa, fenómeno ocurrido en Chile y constatado por Hsieh y Urquiola (2002).

Por otra parte, el modelo aplicado en Chile tensiona el funcionamiento del sistema en materia de administración de los establecimientos, porque su aplicación implica una estructura variable de ingresos por estar asociado al promedio de asistencia diaria/mes de los estudiantes, situación compleja, pues en el ciclo productivo de una escuela los principales egresos son fijos, factor que a la fecha no ha sido corregido con opciones de trimestralización del proceso, como en más de una oportunidad se ha propuesto, lo que además rebajaría significativamente los costos administrativos correspondientes al control diario de la asistencia (Donoso, Schmal, 2002).

En síntesis, podría afirmarse que las ventajas del subsidio a la demanda consisten en incrementar la competencia y, dependiendo de las regulaciones que existan en el mercado, podría hablarse de otras como incremento de la calidad educacional de los grupos poblacionales de ingresos económicos medios y altos.

En el plano de las principales desventajas se puede precisar, en primer lugar, la suposición de que el mercado y los costos son homogéneos en circunstancias en que no lo son. En segundo lugar, la gran asimetría de información entre demandantes y oferentes que no facilita en el grado adecuado que las decisiones de los padres se basen en un enfoque sólido de calidad (información confiable al respecto). En tercer lugar, no crea competencia en la población con menor capital social, educacional y cultural. Finalmente, genera incertidumbre a los responsables del establecimiento por la base de cálculo con que opera la subvención.

LA LÓGICA DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE LOS AÑOS 90

La década en análisis estuvo marcada por una serie de aspectos que derivaron, tras algunos años, en la reforma educativa presente (iniciada en 1996). Sin embargo, el devenir de la política educacional, lejos de ser lineal y convergente, correspondió a una sucesión de programas con una orientación

compartida, lo que no era un imperativo para impulsar una reforma educativa (Núñez, 2003).

Los años 90 no sólo implicaron el retorno a la democracia, sino también que el sector educación se transformara en una de las prioridades del Gobierno en el campo financiero, algo que los años de la dictadura habían postergado (Cox, 2003). Una muestra de ello es que el gasto público en educación en 1990 fue el más alto de la década de los 80. Este no superó el 2,4% del PIB, incrementándose el año 2001 al 4,4% (OCDE, 2004). El menor aporte significativo de recursos al sistema educativo chileno por más de una década (la de los 80) afectó directa y sustancialmente su calidad total, e incluso tuvo un impacto más allá de lo que estimaban inicialmente las nuevas autoridades educacionales en los años 90. La misma privatización de la educación y el traspaso de los establecimientos escolares a los municipios implicó tal descalabro financiero para el estado chileno, que la ley tuvo que corregirse en 1986 para no seguir incrementando el desfinanciamiento del sector (Jofré, 1988).

En consecuencia, el sector educacional en su conjunto: estudiantes y aprendizaje, docentes y su motivación e ingresos económicos, infraestructura y equipamiento, estaban mucho más deteriorados de lo que se creía a comienzos de los años 90. Esta sobreestimación de la línea de base del sistema educacional, incidió en que los resultados registrados a la fecha hayan sido menos positivos de lo esperado, dado que un fenómeno de carestía de recursos, sistemático y cuantioso, ha dejado profundas huellas en más de una generación de estudiantes y maestros.

Las acciones iniciales del Ministerio de Educación para la década en materia de gestión fueron la implementación de macroprocesos asumidos en sí mismos como unidades completas (García-Huidobro, Sotomayor, 2003). Esto implicó que los programas correctores actuaran como elementos agregados al sistema. Por una parte porque la ley reducía la posibilidad de hacer este tipo de acciones desde la institucionalidad ministerial⁷ y segundo, por el temor a que estos procesos fueran paralizados por la rutina burocrática inherente al funcionamiento operacional del Ministerio. Adicionalmente se puede señalar

7. Casi el último día del gobierno de Pinochet (10 de marzo de 1990) se aprobó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que regula la actuación del Ministerio y de la enseñanza en todos los niveles, preescolar hasta el superior.

que el Ministerio de Educación experimentó el mismo año 1981 un proceso de desconcentración de funciones con un éxito relativo (OCDE, 2004), que ha sido profundizado sin llegar aún a autonomías regionales muy amplias, algo propio de la situación chilena, su legislación y cultura.

El programa educativo pionero del primer Gobierno postdictadura fue el de las "900 Escuelas", cuya orientación era apoyar a los establecimientos básicos que presentaban los más bajos rendimientos escolares en las pruebas de evaluación (Simce) del 4° año de enseñanza básica. Este programa ha sido uno de los más exitosos no sólo por el componente educativo, sino también por el social, dando origen a otros programas complementarios⁸. Se sumaron al poco tiempo los Programas de Mejoramiento de la Educación Básica (urbana y rural) y de la enseñanza media (Científico – Humanista y luego el Técnico-profesional), todos con apoyo del Banco Mundial, y que se extendieron más tarde a la educación preescolar y también a la superior. Estos programas se encuentran prácticamente finalizados y sus resultados han dado pie a programas más específicos (por ejemplo el denominado "liceo para todos"), en parte porque el Ministerio institucionalizó e incorporó a muchos de los profesionales de estos programas a su estructura regular, y también porque en su proceso natural de evolución se entendía en ese sentido.

Todos estos programas consideraban componentes técnicos asociados al currículum los de infraestructura y equipamiento. Sus resultados muestran que han sido exitosos en los aspectos de acceso y cobertura escolar, de apoyo a la alimentación y la salud, y también de los recursos disponibles para el aprendizaje (OCDE, 2004). Materias tales como el cambio de la cultura docente, incremento significativo de los aprendizajes, tuvieron menos éxito⁹ (OCDE, 2004), dando cuenta de la complejidad de estas dimensiones.

En general la estrategia de gestión impulsada fue la de manejarlos como programas focalizados, externos a los procesos de gestión regulares, los cuales

8. Incluso algunos de apoyo a la gestión en la escuela, en aquellas unidades educativas que llevaban muchos años en el programa y no mejoraban sustancialmente sus resultados.

9. Dos aspectos hay que anotar. Primero que se ha logrado reintegrar al sistema educacional a niños y jóvenes de los estratos más bajos, y segundo que las tasas de aprendizaje general no han bajado, se han mantenido o incrementado, y a su vez los rendimientos de los grupos con menos dotación de capital han tenido avances considerables (Donoso, Hawes, 2002).

tras una etapa de "validación" (presencia aceptada en el medio) se insertaban en el accionar cotidiano del Ministerio. Esta forma de operar se adoptó incluso para el componente más importante de desarrollo de la reforma educativa iniciada el año 1996: las materias curriculares. Por ello no es de extrañar que aún al año 2003 existieran más de diez programas de apoyo complementarios al trabajo escolar que tenían autonomía, situación que implicó una reingeniería del tema para evitar las ineficiencias en esta materia.

Sin embargo, todo este proceder no alteró sustancialmente la política y los instrumentos de financiamiento del sector (aunque sí, los montos de los recursos que se incrementaron significativamente en algunas partidas), salvo en aquellas materias en las que los programas específicos aportan recursos (por ejemplo para infraestructura). De forma que estos procesos en la práctica compiten, dominando el que está asociado a la provisión de recursos. Es más, las modificaciones más recientes en materia de instrumentos de financiamiento de la educación pública, como es el subsidio por factor socioeconómico (propuesto para el año 2004), se inscriben igualmente en el paradigma neoliberal, sin cambiar en forma sustantiva sus principios de operación.

Desde otra perspectiva, la reforma de 1980 dejó instalado un modelo imperfecto de gestión matricial de la educación pública, que prácticamente no se ha alterado en el transcurso de la década, cuya operación en el sector municipal implica que las orientaciones y normativas técnicas son resorte del Ministerio de Educación, pero el tema de la gestión operacional y manejo de gran parte de los recursos (incluyendo a los profesores) es atribución y potestad municipal, salvo en los casos en que explícitamente se consigne lo contrario. Sin embargo, son escasos los mecanismos de control ministerial en el cumplimiento de las tareas sustantivas de la educación municipal, más bien son formales y con dificultades para exigir que se cumplan, incluso la asignación de los recursos regulares de los establecimientos no está asociada directamente al cumplimiento de metas, es decir, podría ocurrir que en una escuela no se cumpliera ningún objetivo pedagógico, pero igual el Ministerio tendría que mantener su financiamiento en función de los alumnos que asistieran.

Es decir, la principal contradicción del sistema de asignación de recursos financieros, en la lógica neoliberal más pura, es que no se asocia a logros de calidad. Se paga por alumno asistente a la escuela pero no por los resultados del aprendizaje, y esta situación genera asimetría en materia de responsabili-

dades, pues el agente financiero (Ministerio) no dispone del soporte legal ni del instrumental de control adecuado para exigir el cumplimiento de ese objetivo esencial, como tampoco puede sancionar y reorientar los recursos de un sostenedor en este ámbito, salvo en casos extremos. Si bien uno podría argumentar que estos aspectos no debiesen estar ligados, lo cierto es que la tarea educativa implica para los docentes una responsabilidad: que si cuentan con los recursos adecuados a las características de la población, su actuación debe transformarse en logros educacionales (no referidos solamente al aprendizaje); de lo contrario, el maestro no se responsabilizaría por su actuar, tema complejo que está presente en la cultura docente en muchos ámbitos¹⁰.

Esta contradicción no resuelta explícitamente por el sistema educativo chileno grava significativamente la eficacia y eficiencia de su gestión en los diversos niveles, y además marca una de las principales tensiones entre la política, la política educativa y los procesos de gestión del sistema educativo chileno. El Ministerio carece de herramientas eficientes para cumplir su mandato y a su vez, debe responder ante el país por resultados que no puede exigir debidamente a las escuelas.

LOS TEMAS PENDIENTES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LOS PROCESOS DE GESTIÓN

Dos principios conforman el eje capital de la discusión pendiente a partir de los cuales se puede derivar un conjunto de tareas. Primero, reconocer y asumir la sociedad como un cuerpo con grandes desigualdades que derivan en injusticias, lo que implica proponer y llevar a cabo acciones correctivas orientadas a reducir significativamente esa condición. La segunda, asociada a la anterior, es que este reconocimiento se transforme en una política de Estado de la cual resulten orientaciones explícitas e instrumentos adecuados para cerrar las brechas existentes.

Asumir la sociedad como altamente desigual implica concomitantemente reconocerla como injusta. Esto se traduce en definir criterios y políticas des-

10. Ello implicaría igualmente una asimetría, es decir: la sociedad se compromete con los maestros en materias salariales y de condiciones de trabajo, y estos ¿a que se comprometen recíprocamente con la sociedad?

tinados a corregir este hecho. Ello tiene valía tanto desde el punto de vista de un enfoque económico como ciertamente social. John Rawls (1995, 1999) sostiene que las instituciones sociales han de responder a un pacto o contrato social, donde los individuos racionales acuerdan dos principios aceptables por todos: el “de igual libertad”, según el cual cada persona tiene idéntico derecho al más extenso sistema total de libertades básicas compatible con uno similar de libertades para todos; y el segundo, que las desigualdades económicas y sociales deben de estructurarse de manera que reporten el mayor beneficio a los menos aventajados.

El primer principio asume que las libertades básicas se distribuyan en partes iguales entre las personas. El segundo pretende determinar cuándo y qué tanta desigualdad puede justificarse (sin que se transforme en injusticia). Para Rawls, la desigualdad es producto de la forma como se distribuyen los bienes sociales primarios, aquellos que la persona siempre quiere tener más, por ejemplo: derechos, libertades, oportunidades, poderes, así como ingresos económicos y activos que le permitan aumentar su posibilidad de éxito para concretar su proyecto de vida. Complementariamente, lo expuesto contiene un elemento esencial aunque condicionado a restricciones: la desigualdad tiene un fundamento socioético cuando se emplea para beneficiar a los menos aventajados, siendo entonces necesaria para maximizar las expectativas de los peor situados en la escala social.

Esta proposición es un caso especial del principio de distribución equitativa que prescribe un reparto igualitario de los bienes primarios sociales, si y sólo si no existe una distribución alternativa que redunde en un beneficio mayor de los menos aventajados. Si la sociedad dispone de una opción más provechosa para ese núcleo de la población, en principio la desigualdad está justificada. (Rawls, 1995, p.281)

Esta posición no da razón a la focalización, propia del neoliberalismo, pues no existen en una sociedad aventajados y menos aventajados como categorías extremas, sino una escala de desaventajados (o de menos aventajados, según se quiera mirar), que requiere una política de apoyo ajustada a sus condiciones y también a sus posibles aportes.

En consecuencia, es responsabilidad de la sociedad proveer los recursos,

entre ellos los financieros, para mitigar la inequidad. De esta manera, para construir una sociedad más justa y contrarrestar la fuerza regresiva de las variables socioculturales en los grupos más vulnerables, se demandan estrategias que combinen diversos factores con fuerte incidencia en la equidad social y cultural. Uno de los efectos del modelo financiero chileno es que ha aumentado la segregación social por la vía escolar, al generarse escuelas que atienden a una población cada vez más homogénea. Es decir, se ha tendido a agrupar a la población similar, perdiendo el sistema público su rol de “microsociedad diversa” que tenía antaño. Esta situación de falsa equidad (los iguales con los iguales y los desiguales con los desiguales) es un factor que demanda corrección, siendo el mecanismo de financiamiento de los alumnos según condición socioeconómica un criterio cierto para reconstruir la escuela como un espacio público diverso.

El excesivo optimismo sobre el papel de la educación como variable clave del desarrollo, propio de la década de los 60, dio espacio a visiones más realistas acerca de las posibilidades ciertas de “romper” el círculo de la pobreza con la intervención de la educación, para reducir las distancias entre capital social, cultural, económico y educacional de los diversos grupos sociales, siempre que sea constituyente de una política pública direccionada hacia esa finalidad, y usando instrumentos consistentes con tales objetivos (Sen, 2000).

En este plano, como se ha señalado a lo largo de esta presentación, la actual visión del financiamiento a la educación pública no contempla aceptar la condición de desigualdad inicial de la población, y más claramente los impactos de esta condición sobre los resultados educacionales, lo que, pensamos, debe corregirse a la brevedad. Ello ha sido usado por la legitimación del enfoque tecnocrático que sustenta la asignación de los recursos en este ámbito, con el argumento ya expuesto de que estos mecanismos no tienen implicaciones en los resultados educacionales, lo que centra el tema más en la discusión de los montos asignados al sector educacional que en analizarlo en su esfera más compleja que es su impacto sobre la calidad, la equidad y la formación ciudadana.

Esta materia constituye un desafío de proporciones: lograr mediante mecanismos de consenso básico¹¹ una política orientada a definir qué educación

11. Actualmente se sugiere masificar el carácter participativo de la “planeación para la búsqueda de consensos”, sin embargo pareciera que a raíz de las urgencias políticas de las reformas se aplicó tan sólo parcialmente.

se requiere, para qué y cómo se proveerá, y por ende, cuánto y cómo se financiará para que este proceso sea plenamente consistente.

Complementariamente debemos incrementar la calidad educacional y a su vez la equidad, como un elemento al que la calidad también contribuye. Atendiendo al hecho cierto que calidad y equidad son fenómenos comunicados pero diferenciables, han sido jerarquizados de manera que los desafíos reales de incremento de la calidad educacional hoy se relacionan más con el mejor uso de los recursos educativos que con su provisión. Expuesto de esta forma, los éxitos escolares son un resultado individual antes que un logro personal-social, lo que contradice el sentido de bien público de la educación, enfatizando su apropiación privada y reduciendo significativamente la equidad casi al ámbito asistencial y alejándola de las visiones que centran la educación de calidad como un derecho que tiene toda persona en la sociedad actual, por ser la equidad un componente de la calidad. De esta forma los resultados educacionales se explican por los esquemas dominantes "de mercado", como efecto de las variables individuales de los estudiantes, antes que por proveerles las condiciones más o menos adecuadas para cumplir las obligaciones estudiantiles, con lo cual se privatiza tanto el éxito como el fracaso escolar (Gentili, 1997, p.61) más que atribuirlo al efecto de las políticas públicas sobre la materia, en especial las dirigidas a la equidad.

En función de lo analizado, la relevancia de generar una política pública de educación reside en la necesidad de alcanzar un consenso básico acerca del tipo de educación que se necesita y de las estrategias requeridas para implantarlo. Esto ha de traducirse en una política específica de financiamiento que contemple revalorizar y comprender la educación en función de los beneficios que reporta como bien público, abandonar el enfoque tecnocrático del financiamiento, y adecuar los mecanismos de operación considerados en materia financiera, de manera que sean convergentes y sinérgicos con las políticas educativas vigentes¹².

De igual forma se requiere desarrollar y fortalecer las políticas de equidad social y educativa, en un marco de valores democráticos, con miras a mejorar

12. Si bien el ex ministro de Educación de Chile, Ernesto Schiefelbein, logró que el sector de educación fuese la primera prioridad financiera del Gobierno a partir del año 1995, ello no implica que existiese pleno consenso respecto de la forma en que se operó (Schiefelbein, 2003).

la calidad, de acuerdo con estándares consensuados al respecto. Mientras estos aspectos no se alcancen, el neoliberalismo persistirá en acorralar el sistema público educacional con argumentos de eficiencia/ineficiencia y de productividad/improductividad, haciendo caso omiso de cuestiones claves como las diferencias de capital social, cultural y económico de los niños que ingresan a la escuela, y al hecho de que el subsidio regular por estudiante en el sistema público (aproximadamente US\$ 50 por alumno/mes) no es suficiente para revertir este déficit y competir con el sector privado pagado, que tiene una inversión directa (sin incluir el aporte del hogar) de aproximadamente US\$ 250 por mes, y cuyos resultados en las pruebas internacionales de rendimiento (Timms, Pisa) no son satisfactorios. Todo ello echa una sombra de duda razonable respecto de si el camino correcto para obtener mejores resultados escolares va de la mano de la privatización de la gestión (y/o propiedad), o por un sendero que en Chile no se ha fijado aún con tanta precisión como se quisiera.

Enfrentar esta tarea implica un Estado – Gobierno proactivo, primero para no asumir las responsabilidades que no le competen, segundo para defender a la sociedad de las argumentaciones improcedentes que puedan llevar el sistema educacional a incrementar el abismo de la injusticia, y tercero, para comprender que también por responsabilidad pública, los agentes educativos han de generar resultados acordes con los medios y recursos disponibles, según el tipo de capital de la población que atienden, y en función de ello, demandar un impacto asociado a la realidad de cada unidad educativa (comparada respecto de sí) como también frente a otras unidades educativas que funcionan con parámetros similares (comparada con sus pares). En caso contrario, parecería que el sistema es una casuística incomprensible, una torre de babel, donde nada es similar y por ende nada es comparable, y por lo mismo, inexigible en materia de resultados.

BIBLIOGRAFÍA

AEDO, C.; SAPELLI, C. El Sistema de vouchers en educación: una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos*, n.82, p.35-82, 2001.

BRAVO, D.; CONTRERAS, D.; SANHUEZA, C. *Rendimiento educacional, desigualdad, y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997*. Santiago de Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1999.

BELLEI, C.; PÉREZ, L. M. (eds.) *Financiamiento de la educación: implicancias sobre equidad*. Santiago de Chile: Unicef, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, 1999. [Debate editado]

CHILE. Ministerio de Planificación. *Encuesta de caracterización socioeconómica: proyecciones*. Santiago de Chile, 2002.

COLOMA, F. Posibilidades de competencia en el sector particular subvencionado. *Cuadernos de Economía*, v.36, n.8, p.781-839, 1999.

COX, C. Las Políticas educacionales chilenas en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003.

DONOSO, S. *Éxito y fracaso en el proceso de selección a las universidades del concejo de rectores: variables asociadas al fenómeno*. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano-PIIE, 2003.

DONOSO, S.; HAWES, G. Eficiencia escolar y diferencias socioeconómicas: a propósito de los resultados de las pruebas de medición de la Calidad de la Educación en Chile. *Educação e Pesquisa*, v.28, n.2, 2002.

DONOSO, S.; SCHMAL, R. *Elementos para definir una política de financiamiento de la educación pública*. *Pensamiento Educativo*, v.31, p.256-282, 2002.

_____. Los Modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, v.4, n.2, 2002. Disponible em: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/>

ELACQUA, G. *El Consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, 2004.

ESPÍNOLA, V. Revisión de quince años de políticas educativas en Chile: ajustes en función de la equidad. In: COHEN, E. (ed.) *Educación, eficiencia y equidad*. Santiago de Chile: Cepal/OEA/SUR, s.f. p.62-92.

ESPÍNOLA, V.; MOURA, C. de (eds.) *Economía política de la reforma educacional en Chile*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

FULLAN, M. *The Change forces: the sequel*. Falmer: London, 1999.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E.; SOTOMAYOR, C. *La Centralidad de la escuela en la política educativa de los años noventa*. In: COX, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 2003. p.253-315.

GENTILI, P. El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Archipiélago*: Cuadernos de Crítica de la Cultura, Barcelona, n.29, p.56-65, 1997.

GONZÁLEZ, P. *Elementos de la regulación de la actividad privada en educación*. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2002. (Documento de trabajo, 117)

_____. Financiamiento, incentivos y reforma educacional. In: GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (ed.) *La Reforma educacional chilena*. Madrid: Popular, 1999. p.205-232.

_____. *Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación*. Santiago de Chile: Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2002a. (Documento de trabajo, 118)

HANUSHEK, E. *Publicly provided education*. Cambridge, 2002. (NBER Working Paper Series, 8799)

HSIH, C.-T.; URQUIOLA, M. When school compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. Washington: World Bank's Development Research Group, 2002.

JOFRÉ, G. *Subvenciones en educación*. *Estudios Públicos*, n.32, p.31-55, 1988.

LARRAÑAGA, O. Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. *Estudios Públicos*, n.60, p.243-281, 1995.

MCEWAN, P.; CARNOY, P. *The Impact of competition on public school quality*: longitudinal evidence from Chile's voucher system. School of Education, Stanford University, 1999. (manuscrito)

MIZALA, A. ROMAGUERA, P. *Determinación de los factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile*. Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2000. (Documento de trabajo, 85)

_____. *Equity and educational performance*. Centro de Economía Aplicada, Dpto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2000a. (Documento de trabajo, 136)

_____. School performance and choice: the Chilean experience. *The Journal of Human Resources*, v.35, n. 2, 2000b.

MORDUCHOWICZ, A. El Subsidio a la demanda: entre los límites de la economía y los (irresueltos) problemas educativos. *Revista de Tecnología Educativa*, v.4, n.1-2, p.29-49, 2000.

NOVAK, M. La Crisis de la socialdemocracia. *Estudios Públicos*, n.74, p.5-32, 1999.

NÚÑEZ, I. Pasado y futuro de la educación chilena. In: HEVIA, R. (ed.) *La Educación en Chile, Hoy*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2003. p.34-43.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.
Revisión de políticas nacionales de educación. Chile. París, 2004.

RAWLS, J. *Justicia como equidad*. 2.ed. Madrid: Tecnos, 1999.

_____. *Teoría de la justicia*. 2. ed. Fondo de Cultura Económica: México, 1995.

SAPELLI, C. La Economía de la educación y el sistema educativo chileno. *Cuadernos de Economía*. Latin American Journal of Economics, v.39, n.118, p.281-296, 2002.

SCHIEFELBEIN, E. ¿Son posibles los consensos en educación? In: HEVIA, R. (ed.) *La Educación en Chile, hoy*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 2003. p.55-75.

SEN, A. *Desarrollo y libertad*. Santiago de Chile: Planeta, 2000.

STIGLITZ, J. *La Economía del sector público*. 3. ed. Madrid: Antonio Bosch, 2002.

TOKMAN, A. *Is prived education better?* Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2001. (Documento de trabajo, 147)

VANDENBERGHE, V. Análisis de la relación entre el financiamiento a la demanda y la calidad y equidad de la educación. *Revista de Tecnología Educativa*, v.4, n.1-2, p.11-27, 2000.

VARGAS, J. Mercado, competencia y equidad en la educación subvencionada. *Persona y Sociedad*, v.11, n.2, p.59-70, 1997.

VIAL, B. Financiamiento compartido de la educación. *Cuadernos de Economía*, Pontificia Universidad Católica de Chile, v.35, n.106, p.325-342, 1998.

Recebido em: julho 2004

Aprovado para publicação em: novembro 2005