

# Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista académica evaluada por pares

Editor inglés: Sherman Dorn  
College of Education  
University of South Florida

Editor Español: Gustavo E. Fischman  
Mary Lou Fulton College of Education  
Arizona State University

Volumen 16

Número 8

Abril 15, 2008

ISSN 1068-2341

---

## Cuasi Mercado Educativo en Chile: El Discurso de los Tomadores de Decisión

**Dr. Claudio Almonacid**

**Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile**

**Dr. Antonio Luzón**

**Universidad de Granada, España**

**Dra. Mónica Torres**

**Universidad de Granada, España**

Citación: Almonacid, C., Luzón, A., & Torres, M. (2008). Cuasi mercado educativo en Chile: el discurso de los tomadores de decisión. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16 (8). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>

### Resumen

El sistema educativo chileno se caracteriza por el funcionamiento de un cuasi mercado en donde existen crecientes grados de descentralización administrativa, financiera y curricular, coexistiendo dos principios en tensión: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Esta tensión se encuentra presente desde el diseño de esta política educativa descentralizada y ha generado efectos negativos sobre los procesos de inclusión social de los jóvenes. Para comprender esta tensión, es necesario tener presente que la política de descentralización educativa fue diseñada por el gobierno militar (1973-1990), dentro del contexto de las políticas neoliberales que se implementaron en diversos ámbitos de la sociedad chilena y ha



Los lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se dé crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada conjuntamente por el Mary Lou Fulton College of Education at Arizona State University y el College of Education at University of South Florida y, en su versión en español y portugués, por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP). Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals <http://www.doaj.org> y por H.W. Wilson & Co. Contribuya con comentarios y sugerencias a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu) y/o [pablo@lpp-uerj.net](mailto:pablo@lpp-uerj.net).

sido mantenida por los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990 en adelante) que han realizado el proceso de transición a la democracia. Este artículo busca comprender cómo se gestaron los procesos de descentralización educacional y cómo este sistema se ha mantenido hasta el presente, así como sus efectos sobre los procesos de exclusión social. Para ello, se analizan los discursos de los tomadores de decisión educacional que han participado activamente en este proceso. En primer lugar, el artículo hace referencia al funcionamiento del sistema educacional chileno y luego se analizan las opiniones de diversos tomadores de decisión educacional sobre los procesos de descentralización educacional y sobre los procesos de exclusión social.

**Palabras clave:** Descentralización educacional, política educativa, Chile

## **Educational Quasi-Market in Chile: The Discourse of Policy Makers**

### **Abstract**

The Chilean educational system is characterized by the functioning of a cuasi (free) market, in which increasing degrees of administrative, financial and curricular decentralization take place within a context where two constitutional rights are in conflict: the right to (free) education and the freedom of teaching. This conflict arose from the design and implementation of said decentralization policy due to its negative effects in the processes of social inclusion of children and youngsters. In order to understand why those two constitutional rights are in conflict, it must be taken into account that such decentralization policy was designed by the military regime (1973-1990) as one of several neoliberal policies implemented in many different fields of the Chilean society, and that said policy has been kept in effect by the subsequent administrations of the “Concertación de Partidos por la Democracia” (Coalition of Parties for Democracy) (since 1990 to present) in a so called “transition process to democracy.” This research paper is intended to understand how the process of educational decentralization was conceived and how the system is in effect up to the present, as well as to understand the effects it has had on the process of social exclusion. To do that, the views of selected policy makers who have had active participation in this process are analyzed. First, there is a reference to the way the Chilean educational system works, and then the opinions of several educational policy makers about the processes of educational decentralization and social exclusion are analyzed.

**Keywords:** Educational decentralization, educational policy, Chile

## **Descripción del Funcionamiento del Sistema Educacional Chileno.<sup>1</sup>**

El sistema educacional chileno se organiza en función de los mandatos de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), ambos promulgados durante la dictadura militar<sup>2</sup>. En ellas se impone un sistema descentralizado en el cual el Estado tiene el deber

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del Proyecto de Investigación “Políticas Educativas e Integración Exclusión Social. Análisis de Chile” financiado por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (Fondecyt). Proyectos 1050548 y 7060056.

<sup>2</sup> La Constitución Política del Estado de Chile fue aprobada el año 1980 mediante un plebiscito organizado por el régimen militar sin que existiera un proceso democrático; por su parte, la Ley Orgánica

de resguardar especialmente la libertad de enseñanza y de financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica. En este esquema, el rol del Estado se orienta a fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles del sistema educativo, delegando en diversos actores la administración del sistema escolar. Como señala el Informe de la OCDE:

La descentralización de la educación en Chile, iniciada por el gobierno militar a principios de los 80, formó parte de un proceso mayor de descentralización del Estado. Por razones ideológicas, vinculadas al desmantelamiento de la influencia del estado y de las autoridades políticas, como por fundamentos económicos, ligados a la concepción neoliberal de hacer más eficiente y competitiva la prestación de los servicios sociales, el gobierno militar definió la administración territorial del país y transfirió buena parte de los servicios sociales, incluyendo la educación al poder de las municipalidades, reservando para las instancias nacionales un rol financiero y supervisor (OCDE, 2004, p. 71).

En Chile la aplicación de esta política educacional ha tenido como consecuencia que la educación básica y media sea desarrollada a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la producción y el financiamiento de la actividad educacional. De este modo, en el sistema escolar chileno coexisten básicamente tres tipos de colegios: municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. El sector subvencionado (municipal y particular subvencionado) concentra la mayor parte de la población escolar, alcanzando en 1998 un 89% de la matrícula escolar, la cual se compone de un 55% para el sector municipal y de un 34% para el sector privado subvencionado. El 11% restante de la población se distribuye entre los establecimientos particulares pagados (9%) y los establecimientos de administración delegada (2%). Los establecimientos particulares pagados se financian con el cobro de matrícula, mientras que los establecimientos municipales y privados subvencionados son, en general, gratuitos y se financian principalmente a través de aportes fiscales (Almonacid, 2004).

Este financiamiento consiste en una subvención educacional, cuyo propósito es promover la competencia entre escuelas para atraer y retener alumnos al hacer depender el ingreso de los establecimientos educacionales de la elección escolar que realizan las familias. Se espera que esta competencia genere mayor eficiencia y calidad de los servicios educacionales. La subvención se paga mensualmente al sostenedor<sup>3</sup> conforme a la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago<sup>4</sup>.

En 1993 se comenzó a aplicar en Chile el financiamiento compartido para los colegios subvencionados. Esta modalidad consiste en que los padres realizan un aporte complementario al financiamiento estatal con el fin de que la escuela cuente con más recursos que le permitan mejorar la calidad educativa<sup>5</sup>. El financiamiento compartido ha tenido una acogida masiva por parte de la

---

Constitucional de Enseñanza fue promulgada el último día del gobierno militar. Ambas leyes siguen vigentes, a pesar que los gobiernos democráticos gobiernan desde el año 1990.

<sup>3</sup> Denominación dada al dueño del establecimiento educacional.

<sup>4</sup> El valor de la subvención se expresa como un factor de la Unidad de Subvención Educacional (USE), dependiendo del nivel educativo (parvularia, básica, especial, media científico-humanista y técnico profesional) y de si el establecimiento cuenta con Jornada Escolar Completa (JEC). Además, se reciben incrementos sobre la subvención base por concepto de ruralidad y por internado. En 1998, un 66% de los recursos totales asignados a los establecimientos subvencionados fueron entregados a colegios municipales y un 34% a colegios particulares (Sapelli, 2002).

<sup>5</sup> Este esquema incluye un descuento a la subvención fiscal que reciben los establecimientos en relación al pago de las familias. El sostenedor de los colegios particulares subvencionados puede optar en

educación privada subvencionada. En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos (lo cual representa más del 72% de la matrícula del sector) habían decidido su traspaso al nuevo sistema en 1998; en cambio sólo un 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) adoptaron esta modalidad (Sapelli, 2002).

En la siguiente tabla se muestran de manera resumida los procesos políticos y educacionales que se han desarrollado en Chile desde al golpe de Estado de 1973 hasta la actualidad.

	Dictadura Militar				Transición a La Democracia: Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia			
	1973	1975- 1978	1980	1988-1990	1990-1994	1994-2000	2000-2006	2006- 2010
<b>Procesos Políticos</b>	Golpe de Estado  Dictadura militar de Augusto Pinochet.	Diseño y aplicación de políticas neoliberales.	Aprobación de la Constitución Política.	Derrota de la dictadura en las urnas.  Acuerdo político: - aceptación de la Constitución y del modelo económico - aplicación de justicia “en la medida de lo posible”	Presidente: Patricio Aylwin.  Pinochet se mantiene como Comandante en Jefe del Ejército.	Presidente: Eduardo Frei Ruiz Tagle  Pinochet se constituye en Senador vitalicio (1998).  Detención de Pinochet en Londres	Presidente: Ricardo Lagos  Pinochet renuncia a su cargo de senador vitalicio (2002).	Presidente: Michelle Bachelet  Muerte de Pinochet (2006)
<b>Procesos Educativos</b>	Mantención del Estado Docente.	Diseño de políticas neoliberales aplicadas al sistema educativo.	Inicio proceso de descentralización  Creación de tres subsistemas: - Municipal - Particular Subvencionado - Particular Pagado  Financiamiento mediante subvención escolar (voucher).  Aplicación de pruebas estandarizadas para medir la calidad de la educación	Aprobación Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que otorga rango constitucional a las reformas educacionales realizadas durante la década del 80.  La LOCE fue aprobada el último día del gobierno militar y su derogación requiere de altas mayorías en el Congreso	Ministro de Educación: Ricardo Lagos  Políticas de focalización y discriminación positiva.  Aprobación Estatuto Docente  Aprobación del Financiamiento Compartido	Comisión Brunner: acuerdo político para la modernización del sistema educacional.  Reforma educacional: - Innovación educacional; - Reforma curricular; - Jornada Escolar Completa - Desarrollo profesional docente;	Aprobación de 12 años de escolaridad obligatoria.	Protestas de estudiantes secundarios pidiendo la derogación de la LOCE.  Creación de Comisión Especial  Acuerdo político gobierno oposición

forma voluntaria por esta modalidad, tanto en educación básica como en media. En el caso de establecimientos de enseñanza media del sector municipal la elección de esta modalidad depende de la aprobación de los apoderados del establecimiento. Las escuelas municipales básicas no pueden acogerse a este financiamiento.

En ella se aprecia las principales transformaciones en materia de descentralización así como sus procesos de diseño, implementación y mantención y fundamentalmente las dificultades que ha tenido la Concertación de Partidos por la Democracia, quienes desde 1990 han desarrollado el proceso de transición a la democracia, para generar los cambios heredados de la dictadura. En términos generales, para explicar el funcionamiento y las complejidades del sistema educativo chileno puede señalarse que la combinación de los elementos administrativos, financieros y pedagógicos ha constituido un cuasi mercado educacional (Whitty, 2000) en donde diversos oferentes compiten por proveer el servicio educativo demandado por las familias. Este cuasi mercado se caracteriza por el rol activo del Estado, quien define: a) los objetivos del sistema educacional (contenidos de enseñanza y evaluación de los aprendizajes), b) la normativa (funcionamiento y financiamiento), y c) las condiciones (Estatuto Docente e infraestructura). Además, en este cuasi mercado existe casi total libertad para constituirse como sostenedor educacional y adquirir la condición de “cooperador de la función educativa del Estado”<sup>6</sup>

En este sistema, los padres tienen amplia libertad para elegir el tipo de establecimiento educativo al cual enviarán a sus hijos (sobre todo en los sectores urbanos). Así, se aprecia que, en porcentajes muy importantes, los padres han decidido dejar de enviar a sus hijos a los colegios municipales optando por enviarlos a los colegios particulares subvencionados, en donde tendrán que aportar una parte del financiamiento.

Así, el sistema escolar chileno se caracteriza por una constante consolidación del sector particular subvencionado debido a la creciente oferta de este tipo de colegios y a la decisión que han realizado los padres de enviar a sus hijos a estos colegios<sup>7</sup>. Esta situación se evidencia al considerar los datos del MINEDUC<sup>8</sup> del año 2000, en tanto existían 6.255 colegios municipales y 3.217 particular subvencionados; mientras que en el año 2005, los primeros disminuyeron 152 establecimientos y los segundos aumentaron en 1.413. En este mismo sentido, en el año 2000 la matrícula del sistema municipal era de 1.884.320 alumnos, lo cual significa 118.204 menos alumnos que en el año 2005; mientras que la matrícula del sector particular subvencionado era de 1.256.116 alumnos en el año 2000, pero para el 2005 este número aumentó en 312.336 estudiantes.

## **¿Qué Efectos Tiene en Chile la Aplicación de Políticas Educativas Descentralizadas?**

A juicio de Mella (2002):

La política educacional llevada a cabo en los últimos años no ha logrado cambiar la situación estructural que mantiene las condiciones de inequidad: por el hecho de

---

<sup>6</sup> Según Bolívar (1998) estas políticas educacionales descentralizadas promueven una “new public management” en el cual se busca que los establecimientos escolares se gestionen siguiendo los modelos desarrollados en el sector privado, en donde el financiamiento continúa siendo en gran parte público, pero en donde los modelos educativos y de gestión tienden a imitar lo privado. A su juicio, la autonomía escolar está siendo utilizada como un nuevo gerencialismo en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los establecimientos escolares en el cual cada uno tienen su propio proyecto educativo, lo que permite ampliar las posibilidades de elección de los padres.

<sup>7</sup> El año 2005, la educación particular subvencionada alcanzaba el 40% de los establecimientos educacionales y un 43,2% de la matrícula. En el área urbana las dependencias municipales y subvencionadas tienen un 45,4% de la matrícula; en cambio en el sector rural, la oferta subvencionada congrega sólo a un 23,1%.

<sup>8</sup> Ministerio de Educación de Chile.

estar en un establecimiento privado se tienen mejores condiciones de aprobación, pero aún más significativo es el hecho de que las tasas se han ido haciendo significativamente mejores para los establecimientos privados pagados, especialmente al comparar los resultados SIMCE<sup>9</sup>, lo que confirma [...] que en Chile si se quiere una buena educación hay que arriesgarse a pagar, indicando la falta de equidad que caracteriza al sistema educacional chileno (p. 9)<sup>10</sup>.

Esta situación de desigualdad se expresa en datos como los del PNUD (1998), en donde 8 de cada 10 chilenos con un hijo en un colegio particular pagado están satisfechos con la educación que recibe su hijo, en cambio, la mitad de los padres con hijos en un colegio particular subvencionado o municipal preferirían otro colegio.

A juicio de Sapelli (2002), el nivel de ingreso y de escolaridad de los padres incide en la elección de colegio para sus hijos. Así, en tanto a mayor ingreso y escolaridad de los padres, existe mayor probabilidad de escoger un colegio particular subvencionado, de modo que los colegios municipales concentran alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos, mientras que los colegios particulares subvencionados tienen alumnos distribuidos en forma relativamente igualitaria en los diferentes quintiles de ingreso familiar, y los colegios particulares pagados tienen estudiantes de familias predominantemente del quintil de ingresos más altos. En enseñanza básica, la distribución de la población estudiantil de los diferentes quintiles según el establecimiento educacional muestra una correspondencia casi perfecta entre quintil de ingreso y establecimiento, así en los quintiles de menores ingresos, los estudiantes se concentran en establecimientos públicos (tres cuartos en el primer quintil, dos tercios en el segundo, más de la mitad en el tercero), mientras que en el cuarto quintil la mayoría se concentra en los colegios particulares subvencionados (la mitad) y en el quinto quintil la mayoría se concentra en los colegios particulares pagados (también la mitad).

De acuerdo al nivel educacional del jefe de hogar y la situación económica del hogar se observa una asociación negativa tanto entre el nivel educacional como la situación económica del hogar por una parte y la adscripción a establecimientos municipalizados, por la otra. Así, el 79% de los menores del primer quintil que viven en hogares en que el jefe de hogar no tiene educación están en establecimientos municipalizados, en tanto que sólo el 59% de los estudiantes del mismo quintil cuyos padres tienen educación media están en escuelas municipalizadas. Para cada quintil la adscripción a las escuelas municipalizadas se reduce conforme aumenta el nivel de escolaridad del padre. Cualquiera que sea el nivel educacional del padre, la adscripción en términos porcentuales a escuelas municipalizadas se reduce conforme aumenta el nivel de ingreso del hogar (Sapelli, 2002).

Según los datos obtenidos en una encuesta realizada por CIDE (2002)<sup>11</sup>, la gran mayoría de los colegios privados sobresalientes de Chile (según la prueba SIMCE 2000) efectúa algún tipo de examen de ingreso mediante alguna clase de evaluación psicológica o de madurez. Este sería, precisamente, uno de los factores que explicarían sus mejores resultados académicos. Así, de un total de 100 establecimientos educativos examinados, 88 planteles privados dicen contar con algún test de

---

<sup>9</sup> Prueba Nacional de Medición de la Calidad de la Educación.

<sup>10</sup> Los análisis realizados por Mella señalan que los establecimientos particulares pagados van incrementando significativamente su posición, ubicándose a ,67 desviaciones estándares respecto del promedio en el SIMCE 1997, a ,98 desviaciones estándares respecto del promedio en la medición SIMCE 1998, y a 1,65 desviaciones estándares respecto del promedio en la medición SIMCE 1999. Del mismo modo, al comparar la brecha entre establecimientos municipalizados y particulares pagados, en el año 1997 dicha brecha era de -1,01, la cual aumentó a -1,61 en la medición 1998, aumentando aún más en la medición 1999, llegando a -1,98. Es decir, en los últimos años mejoran más sus rendimientos aquellos establecimientos que han estado alejados de la política educativa implementada.

<sup>11</sup> <http://www.cide.cl/Titulares/2002/Julio/Prensa290702/excelencia%20colegios.htm>

admisión, mientras que lo mismo ocurre en un 68% de los establecimientos subvencionados y en un 21% de los municipales. Por otro lado, la mayoría de las mejores escuelas municipales evitan dejar repitiendo a sus alumnos. Sólo el 14 % de escuelas municipales dice utilizar la repitencia como un mecanismo de ayuda al estudiante con bajo rendimiento académico, cifra que contrasta con el 30% de los colegios particulares pagados privados y el 16,8% de los subvencionados.

El mismo estudio muestra que los resultados que registran los colegios subvencionados son disímiles, ya que si bien este tipo de establecimientos muestran puntajes superiores a las escuelas municipalizadas en el SIMCE, la preparación de sus docentes y directores puede ser igual o menor a sus pares públicos. Según el estudio, el 7,6% de los profesores de colegios subvencionados tiene grados de magíster o doctorado, mientras que en el sector municipal el porcentaje es de un 7,3 %. En el caso de los directores, entre colegios de pago mixto, sólo el 26,4% cuenta con un postgrado, mientras que en los públicos esta cifra llega al 40,7%. Aún más, el 80,1% de los directores de establecimientos municipalizados de la muestra ha hecho cursos de perfeccionamiento, contra el 64% de los subvencionados. Los resultados del SIMCE demuestran que los establecimientos con financiamiento compartido superan en resultados de aprendizajes, medidos a través de la prueba nacional SIMCE a los del sector público. Sin embargo, esto no se repite cuando se analizan los porcentajes de ingreso a la universidad, ya que del total de alumnos egresados de los colegios subvencionados que rindió la Prueba de Aptitud Académica<sup>12</sup> el año 2001, el 52,3% obtuvo un cupo, mientras que en los municipales el resultado llegó al 54%.

Por otra parte, al considerar la educación superior chilena se observa el mismo fenómeno de desigualdad estructural, en donde la composición socioeconómica de los estudiantes está fuertemente sesgada hacia los sectores medios y altos. Así, mientras en 1996 los dos quintiles de más altos ingresos concentraban el 63,9 % de los alumnos de las universidades con aporte fiscal, sólo el 18,1% provenía de los sectores de menores ingresos. En las universidades privadas esta situación es aún mas marcada: 85,4 % de los estudiantes provienen de los dos quintiles más ricos y sólo un 6,5 % de los dos quintiles mas pobres (Núñez, 2002). Asimismo, los logros académicos de los alumnos que postulan a la educación superior también se encuentran estratificados, lo cual se evidencia en que el promedio de los puntajes obtenidos en la PAA de 1998 fue de 476 para el caso de los egresados de colegios municipales y de 575 para los de liceos pagados (Núñez, 2002).

De este modo, se advierte que el sistema educacional chileno genera un proceso de inclusión excluyente (Gentili, 2000) en donde los sujetos tienen la posibilidad de asistir y permanecer más tiempo en el sistema escolar, pero en el cual reciben un producto de calidad variable, dependiendo de diversas condiciones (por ejemplo, el tipo de colegio al que se asiste, el pago que puedan hacer por la educación que reciben) y, por tanto, la acreditación educacional se transforma en un producto distribuido desigualmente, sufriendo procesos de inflación y deflación (Collins, 1977). Esta característica de inclusión excluyente pareciera atravesar todo nuestro sistema escolar, desde la educación de párvulos hasta la educación superior (Almonacid, 2000).

Al respecto es interesante el artículo de Eyzaguirre (2001), quien analiza los resultados obtenidos por los chilenos en diversos estudios nacionales e internacionales (educación de párvulos; SIMCE de cuarto básico, octavo básico y segundo medio; Prueba de Aptitud Académica; Estudio Internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO; Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencias TIMSS y Evaluación Internacional del Nivel Lector de la Población Adulta IALS, realizada por la OECD). En su artículo, Eyzaguirre muestra claramente las deficiencias de la formación que reciben los sujetos, la cual va progresivamente aumentando de un nivel educacional a otro.

---

<sup>12</sup> Prueba de selección para ingresar a la universidad

## La Opinión de los Tomadores de Decisión Educacional

Para comprender los sentidos que subyacen a la política de descentralización educacional que caracterizan al sistema educativo chileno se procedió a entrevistar a diversos tomadores de decisión educacional.

Los tomadores de decisión seleccionados se caracterizan porque han desempeñado funciones en el Ministerio de Educación, teniendo responsabilidades en momentos clave, tanto en el diseño como en la implementación de la descentralización educacional. De este modo, se consideró relevante dialogar tanto con autoridades del régimen militar como de los gobiernos de la Concertación.

A continuación se señalan los nombres y algunas funciones desempeñadas por estos actores:

Régimen militar:

Alfredo Prieto: Subsecretario de Educación . Ministro de Educación desde 1979 hasta 1982.

Diseñó el sistema de descentralización, la municipalización y el sistema de financiamiento a través de la subvención escolar.

Mónica Madariaga: Ministra de Educación (1982). Anteriormente fue Ministra de Justicia.

Juan Enrique Froemel: Subsecretario de Educación.

René Salamé: Subsecretario del Ministerio de Educación en varios periodos. Último Ministro de Educación. Promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Educación.

Gobiernos de la Concertación:

Ricardo Lagos: Primer Ministro de Educación de la Concertación (1990-1992).

Posteriormente, Presidente de la República (2000- 2006).

Iván Núñez: Asesor del Ministro de Educación desde 1990 hasta la fecha.

Cristian Cox: Coordinador de la Unidad de Currículo y Evaluación hasta el año 2006. Diseñó la reforma curricular.

Juan Eduardo García Huidobro: Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación. Coordinador de la Comisión Asesora en Educación generada luego de la movilización de los estudiantes secundarios.

Juan Ruz: Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

Daniel Contreras: Coordinador del Nivel de Enseñanza Media en el Ministerio de Educación.

Las entrevistas<sup>13</sup> realizadas se centraron en aspectos tales como ¿qué efectos tiene la política de descentralización educativa sobre los procesos de integración social? ¿qué efectos tendrá sobre los procesos de internacionalización que caracterizan a nuestra época?

A continuación se presentan los principales análisis realizados a partir de las entrevistas a estos tomadores de decisión educacional. La información se estructura en función de los ejes temáticos de esta investigación: política de descentralización educacional y procesos de integración y exclusión social. Además se presentan algunos elementos que pueden ser considerados en la actual discusión educacional sobre la nueva Ley General de Educación.

## Política de Descentralización Educacional

---

<sup>13</sup> Estas entrevistas fueron realizadas en el contexto del proyecto de Investigación Fondecyt 1050548 “Políticas Educativas e integración exclusión social. Análisis de Chile” y, para su publicación, cuentan con la autorización de los respectivos entrevistados.



Para analizar los procesos de descentralización educacional es necesario profundizar en la comprensión de su génesis y evolución para entender el diseño de la política y su implementación con el objeto de analizar sus efectos sobre los procesos de integración social. Para ello es necesario preguntarse por las ideas en las cuales se basó el diseño de la política de descentralización, los dilemas con los que se encontraron, cómo influyó el contexto sociopolítico, cómo se implementaron, cómo devinieron y qué evaluación se realiza de este proceso.

Sin duda, este análisis conlleva referencias históricas, pero ello no es lo central de esta comprensión, sino que lo importante es la interpretación que los tomadores de decisión otorgan a las políticas educativas (con la perspectiva que dan los años), analizando los conflictos y las consecuencias que surgen de su implementación, tanto en el gobierno militar como en los gobiernos de la Concertación.

*Dos conceptos de descentralización: privatización y democratización.*

Los datos analizados sobre el proceso de descentralización muestran que existen diversas interpretaciones sobre el objetivo de esta política educacional. Así, por ejemplo, lo señala Iván Núñez, asesor del Ministerio de Educación en los gobiernos de la Concertación, cuando argumenta que:

Hemos tenido dos entendimientos de descentralización. Uno, el principal o puramente institucional, político, etc. que a mi juicio es democrático y es funcional a un propósito de inclusión, y otro el entendimiento de la descentralización al mismo proceso de privatización o a introducción de las normas del mercado al interior de la educación que requiere libertad de los actores del mercado, entonces me cuesta demonizar la descentralización porque hay expresiones y modalidades que, a mi juicio, son positivas y ayudan más bien a la inclusión, al reconocimiento de diversidad. [El segundo entendimiento] de proceso de privatización y mercantilización de la educación, sí me parece que genera exclusión y segmentación. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Al intentar explicar este proceso, Núñez señala que:

[En los años ochenta] se intentó introducir a plenitud en Chile el programa de Friedman, de los Chicago boys, de plena liberalización y desmantelamiento del Estado de subsidiariedad y de las amplias libertades económicas. Eso estuvo programado así, ocurrió justamente en el mundo de la economía pero no fue lo que aparece en el campo de la educación. (Entrevista I. Núñez, 2006)

Sin embargo, este proceso de imposición del modelo neoliberal en educación que implicaba su privatización y mercantilización no pudo desarrollarse como estaba previsto inicialmente por las autoridades del gobierno militar.

A juicio de Iván Núñez,

Es cierto que hubo un intento fuerte el [en el periodo] 80-81 de introducir, en una tradición de educación pública, estos elementos de mercantilización y privatización. Sin embargo, creo que el intento quedó a medio camino. Me explico, en realidad el propósito (...) era desmantelar [la educación pública] y reemplazarla por la total autonomía de las escuelas y por su paso a manos privadas y por el funcionamiento del sistema de acuerdo a parámetros del mercado, libertad de opción de los consumidores de educación, etc., de entrar y salir de la oferta según resultado de calidad. Todo eso se quiso hacer, pero quedó a medio camino. Primero, porque el traspaso a las municipalidades fue un traspaso sobre todo a entidades públicas

descentralizadas, que transitoriamente no tenían el grado de autonomía que lo que tienen hoy día. Lo que se hizo en los años 80 fue “alcaldización” que en el fondo implicaba que la educación siguiera manejada por el Ministerio del Interior que designaba los alcaldes. Lo cierto es que ese traspaso a los municipios no era el cumplimiento pleno del programa neoliberal ortodoxo, sino que era una versión intermedia, transitoria a juicio de ellos y nunca tuvieron las condiciones para que dieran el paso al cumplimiento pleno de la utopía de Friedman y compañía. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Esta misma idea de un proceso de descentralización por etapas es ratificada por Juan Enrique Froemel, Subsecretario de Educación durante el gobierno militar, cuando señala que:

Yo tengo la impresión de que nunca la idea fue municipalizar... como objetivo final. Mi impresión es que la municipalización fue siempre un paso intermedio; mi impresión es que la idea matriz era privatizar y que lo que sucedió es que no se pudo privatizar, porque si tú miras la Ley de Subvención inicial, está claramente establecido que los municipios entreguen los colegios a comodatos privados... quizás reteniendo algunos establecimientos emblemáticos. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Alfredo Prieto, Ministro de Educación del régimen militar y quien realizó un rol central en estos procesos de transformación del sistema educacional, explica claramente que se trataba de un proceso por etapas que avanzaba, en el largo plazo, hacia la privatización total del sistema. Así lo señala en la entrevista:

... La idea que teníamos como producto que tenía que venir después, en un esquema en que la persona tuviera los recursos, vía directa o vía del Estado, para que sea el demandante de la prestación de servicio educacional y de alguna manera instituciones educacionales más grandes y más repartidas, como así el tema de las ISAPRES<sup>14</sup>, que tuvieran colegios, con organizaciones que tuvieran 80 colegios, 100 colegios institucionales, qué sé yo; donde la persona recurriría a Ud. donde esté y Ud. tuviera su bono ... A mí no me preocupaba que fueran municipales; yo pensaba ... que el esquema, en definitiva, iba a estar más en instituciones privadas, con fines de lucro o sin fines de lucro, pero grandes administraciones educacionales que se toparan con la calidad de eficiencia y que las personas demandaran sobre esos establecimientos y lo que yo, como Estado, me tenía que preocupar es entregarle los recursos a esa persona para prestar el servicio. Esto que estoy diciendo está mirado a 25 años plazo; nosotros pensábamos que teníamos que tener todo un proceso de etapas, y que después tendrían que venir otras etapas; por eso yo le digo si hubiéramos ganado el plebiscito...y si hubiera ganado Pinochet. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Algunas dificultades para concretar el proyecto de descentralización neoliberal en educación, que implicaba la privatización del sistema escolar, se refieren a que existían dos visiones al interior del gobierno militar sobre cómo enfrentar la situación educacional: una estatista y otra neoliberal. Estas dos visiones se habrían enfrentado y tratado de imponerse mutuamente, generando un sistema educacional mixto, con amplia libertad para crear establecimientos educacionales, pero con control del Estado.

---

<sup>14</sup> Instituciones de Salud Provisional. Fueron creadas en Chile durante el gobierno militar como parte de las políticas neoliberales.

Una interpretación en ese sentido la realiza Iván Núñez cuando señala que:

En la Constitución del año 80, en el capítulo educación, en los párrafos en que se alude o se norma el derecho a la educación, es curioso que... se norma o reconoce, primero, el derecho a la educación y, luego, la libertad a la educación y enseñanza... Se crea allí la figura del reconocimiento oficial de los establecimientos y la ley detalla en qué consistirían estos reconocimientos oficiales. O sea, ahí mismo, ya en la Constitución del 80 se limita o se dificulta la posibilidad de la plena libertad de enseñanza en el sentido curricular de la palabra, porque se reserva al Estado la facultad de reconocer oficialmente establecimientos; y después la LOCE fija los criterios para el reconocimiento oficial, y entre esos criterios el que los establecimientos, para ser oficialmente reconocidos, tienen que ceñirse a esta base curricular obligatoria y común, que son los objetivos fundamentales contenidos mínimos. Entonces la Constitución, vía la LOCE, dejó subsistente una vieja institución estatista, la de que el Estado institucional tiene el control de los contenidos, independientemente de que también fija libertad de enseñanza y le da a los establecimientos autonomía para enriquecer ese núcleo fundamental que le aprueba el Estado. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Salamé, último Ministro de Educación del gobierno militar, ratifica esta situación al referirse a las reflexiones sobre el papel del Estado cuando se elaboró la LOCE al final de los años ochenta:

Yo me puse en dos extremos; un extremo es decir: tome la educación y adminístrela Ud., y yo, Estado, me desentiendo; y el otro extremo es decir: yo, Estado, hago todo, y Ud. tiene que hacer lo que yo diga. Hay que buscar un lugar intermedio en un proceso descentralizado, por eso se planteó de esa forma; pero el espíritu era efectivamente contenido mínimo y objetivo fundamental para mantener esa estructura: la identidad nacional, porque eso se trasmite a través de la educación. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Esta dualidad en el concepto de descentralización existente al interior del gobierno militar puede explicarse, a juicio de varios de los entrevistados, por la mentalidad estatista presente en los militares y en el objetivo que éstos tenían de disciplinar a la sociedad para evitar nuevamente una experiencia política de grupos de izquierda. Así por ejemplo, lo explica Iván Núñez:

... la mentalidad castrense, por decirlo así, inicialmente y en su corazoncito o en su ADN tenía bastante de estatistas, a pesar de los Chicago boys. El acoplamiento no fue fácil, era una cosa cultural, más todavía militares que venían con toda la rabia, la agresividad, la soberbia, de quienes habían sido militares en la guerra, y el odio y el nacionalismo además. Nacionalismo, geopolítica, importan en esta época. Es cuestión de ver y revisar los grandes documentos ideológicos del régimen de ese periodo: la declaración de principios de la Junta de Gobierno, el llamado Objetivo Nacional. Entonces, en este contexto, es explicable que no se quiera soltar el instrumento de educación porque tiene que ver con identidad, con posibilidad de disciplinar, de control simbólico de la sociedad. Los “milicos<sup>15</sup>”, a la larga, entienden que no sólo basta con las armas para contener, para disciplinar. Entonces, yo creo, que todo eso explica la extraña presencia o supervivencia del Estado en la educación y que no haya habido la privatización total que pudo haber. Ellos tenían el poder

---

<sup>15</sup> Forma coloquial de referirse a los miembros del Ejército.

político para poder haber ido a la privatización total y no haber dado el paso intermedio que era la municipalización. Es cierto que, por otro lado, los Chicago ganaron por la vía del financiamiento, la ley de subvenciones, fomento al desarrollo de la educación privada, por ese lado ganaron. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

En el mismo sentido de señalar la concepción estatista existente por parte de los militares al interior del gobierno de Pinochet, Froemel señala que:

Yo diría que el gobierno militar, de partida, era muy estatista y no estoy usando el término con ninguna connotación, lo estoy usando conceptualmente, o sea estatista en el sentido de un mayor control del Estado en el sistema.... A partir de eso, de lo que yo te puedo contar como testigo directo de los años 80, se produce un vuelco muy grande entre este enfoque que, de alguna manera, es continuista en muchas cosas respecto a la administración de la educación. Yo diría que el único tema que la Armada, dentro del Ministerio de Educación, al cual se opone cerradamente es el tema de la administración. La Marina jamás pensó en hacer este traspaso, ¡nunca! Yo no digo que jamás haya estado de acuerdo, pero en un comienzo, la idea era perfeccionar el sistema, hacerlo un poco más eficiente y eficaz, pero seguir el mismo esquema.... El comandante Leni, que en ese momento es el que genera el estatuto,... tenía una visión centralista total y si tú te das cuenta la Marina es heredera de todos los años de historia chilena... así que, en ningún caso, le iban imponer a ella la idea de plantear un sistema descentralizado y que, por lo demás, es un esquema que en la planificación militar tampoco existe. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Una anécdota referida por Froemel detalla la contradicción existente entre los militares y los neoliberales al interior del Ministerio de Educación en el proceso de descentralización. En ella Froemel relata un intercambio de opiniones del cual fue testigo entre el Ministro de Educación y la Superintendente de Educación de la época:

... por ejemplo, otra vivencia de su enfoque más centrado en el Estado, fue la época en que el Centro de Perfeccionamiento empezó a reducir su impacto ... Este Ministro [de Educación] y la Superintendente de Educación asistieron a mi entrega del cargo de la Dirección del Centro, cuando me cambié a la Subsecretaría de Educación ... y cuando íbamos saliendo, la Superintendente, a que es una ... yo diría ... una empecinada en vender los recursos fiscales ... le dice al Ministro: “¿Ud. no ha pensado en que podríamos lotear este terreno y le sacaríamos un montón de plata?” ... Me acuerdo que el Ministro la queda mirando y le dice: “Mire, mijita - palabras textuales- yo tenía una tía vieja que decía que había dos cosas que no se venden en esta vida: una es la tierra y la otra no se la voy a decir porque ¡Ud. es una dama! No me hable nunca más de vender el patrimonio del Estado”. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Esta situación de dualidad de existencia de dos visiones sobre el proceso de descentralización tuvo su quiebre con la llegada de los equipos neoliberales al Ministerio de Educación. Así lo explica Juan Enrique Froemel:

El vuelco se produce fundamentalmente con la llegada de Alfredo Prieto como Ministro de Educación, y junto con Alfredo Prieto llega el grupo de gente que no necesariamente estudió economía en Chicago, pero que es liderado por alguien que sí estudió economía en Chicago, que... asume como Superintendente de Educación, después su cargo se convierte en Director de Planificación y Presupuesto... Ella

condujo la reforma, a lo menos, en el tema de la descentralización, desde la Superintendencia. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Esta nueva situación en el Ministerio de Educación que implica que los neoliberales tienen el poder necesario para generar las transformaciones del sistema educacional hacia la descentralización implicó un cambio interno en que el debate entre estas dos posiciones (estatista y neoliberal) va desapareciendo. Así lo explica Froemel:

Yo te voy a decir que, por lo menos, en los años que estuve en el Ministerio el debate interno era casi inexistente ... Yo te diría que la única influencia que, de alguna manera, frenó un poquitito el sistema desde el punto de vista ni siquiera ideológico sino administrativo, un poco con la mentalidad del aparato burocrático chileno de antes, fue la Mónica Madariaga y esto era producto principalmente de su pasado en la Contraloría General de la República ... No era que no creyera en el enfoque del libre mercado, aunque no le gustaba mucho digamos, pero el problema de ella era cómo lograr que estas escuelas, que de alguna manera estaban funcionando por su cuenta, cumplieran con ciertas normas fundamentales y te voy a recordar una declaración típica de Mónica Madariaga del año 83, en el cual empezamos a ver los primeros resultados negativos de PER<sup>16</sup> y ella amenaza con cerrar los colegios que repetidamente tengan malos resultados. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

*Descentralización: debate entre regionalización y municipalización.*

La influencia neoliberal en las políticas educacionales se relaciona con los procesos de regionalización que el gobierno militar estaba desarrollando en el país. Así lo explica Alfredo Prieto:

Durante el gobierno militar, especialmente a partir del año 75-76,... comienza el proceso de regionalización del país y de descentralización. Habíamos generado las regiones y todo lo que era un proceso de gestión descentralizada. Formaba parte de un gran proyecto político del país, que no sólo venía planteado desde el gobierno militar, sino que venía planteado desde antes, y entre los servicios que otorgaba el Estado como salud, educación, etc., las políticas, a partir de esa época, era propender hacia los proyectos de descentralización. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Este proceso de regionalización, sin embargo, tuvo su complicación en el sistema educacional debido a una decisión tomada en paralelo a ese proceso: la creación de una carrera funcionaria para los docentes, los cuales pasaron a ser funcionarios públicos. Este proceso es analizado por Alfredo Prieto como regresivo, en tanto implicó la sobredimensión del Ministerio de Educación. Así lo recuerda:

A comienzos del 78 se generó la carrera docente, que fue un paso quizás regresivo que hicimos, en cuanto a que establecía un sistema de una carrera docente muy uniforme a lo largo de todo el país ... Metimos en la planta del Ministerio de Educación a todos los profesores que estaban a un día determinado realizando clases, sean profesores contratados a honorarios, etc., ... lo cual nos hizo un tremendo incremento; pero esa carrera docente vino aparejada en un aumento de recurso y un mejoramiento de los profesores. Pero nos dimos cuenta que estábamos prácticamente generando un monstruo de gestión y administración. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

---

<sup>16</sup> Prueba de Evaluación de Rendimiento Escolar. Fue un sistema de evaluación aplicado antes del actual SIMCE.

La sobredimensión del Ministerio de Educación, provocada por la creación de la carrera docente, estuvo presente en la discusión de la Constitución del año ochenta, en tanto se debatió la conveniencia de crear organismos provinciales que se hicieran cargo de la educación o la de potenciar a un organismo existente, el municipio, dándole nuevas atribuciones. Así, Alfredo Prieto cuenta este dilema:

En la Constitución del 80, cuando analizamos lo que fue el papel de los municipios, se planteó un municipio distinto al que estaba considerado en la Constitución del año 25... un municipio con mucho más poder. En un momento planteamos: “¿qué es mejor: crear servicios públicos gubernamentales o entregar a otro órgano del Estado (el municipio) más atribuciones y acumular en él diversas prestaciones de servicios públicos? Entonces la estructura fue: es preferible tener un municipio con más poder, con más atribuciones, con más facultades y radicar en eso la prestación de diversos servicios públicos que generar “ministeritos” operativos en diversas comunas; por lo tanto, el cambio de la descentralización y de por qué fue el municipio es porque se consideró que el municipio era la institución del Estado más cercana a la comunidad ... y, por lo tanto, darle las atribuciones, las facultades, se hizo una Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para permitir desarrollar servicios. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

De este modo, en el contexto del proceso de regionalización, la decisión de traspasar los establecimientos educacionales a los municipios consideró la reasignación de funciones a este organismo público. En palabras del ex Ministro Alfredo Prieto:

Entonces desechamos la creación de los servicios públicos [provinciales] de educación porque... nos parecía más obvio y fácil que inventar un servicio inexistente; lo que esperábamos era que al estar más cerca de la comunidad, el alcalde iba a tener un poder muy fuerte, iba a ser más dinámico. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

*El financiamiento del sistema descentralizado.*

El traspaso de la administración de los establecimientos educacionales a los municipios implicó la creación de un nuevo sistema de financiamiento público. Este sistema es lo que conocemos como subvención y que se basa fundamentalmente en considerar la asistencia al sistema escolar en reemplazo de la matrícula. Prieto, creador del sistema, explica su funcionamiento y forma de cálculo:

El esquema de financiamiento fue el pago por alumno atendido por cada día de asistencia a clase, de manera que quien le prestara el servicio educativo al alumno— en este caso, el municipio—tendría la recuperación económica o recibiría la subvención por el alumno atendido; de manera que se entregaba [la administración de las escuelas] con un financiamiento y, por razones que nos parecía justo y no discriminatorio, quien atendiera a este alumno, fuera también un colegio particular subvencionado que cumpliera todos los requisitos, debería también recibir el mismo pago que el establecimiento municipal, no discriminar en ese sentido, ser igualitario. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

A juicio de Alfredo Prieto, la diferencia entre calcular la subvención escolar por matrícula o por asistencia implicaba diferencias económicas favorables a la segunda opción. Así lo explica:

... Lo que hice fue tomar el costo total del sistema para dividirlo por el número de alumnos con los promedios de asistencia; con eso apliqué la subvención. La inasistencia que yo consideré no era la alta que tenían los alumnos, sino que tomé el

promedio de los colegios particulares pagados y eso me daba un margen de inasistencia de un 10% - 11% ... O sea, si me hubieran dicho [que calculara la subvención] por matrícula, habría sido un 10 ó 12% más baja ... Ésa es la razón de por qué se puso, y yo creo que la medida no fue mala porque toda la vida he escuchado, de todas partes, cambiar el sistema, pero ningún gobierno, ni en el gobierno militar ni en ningún gobierno de la Concertación, ha querido cambiar el sistema; entonces, por algo será. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Esa nueva forma de financiamiento del sistema escolar tuvo como consecuencia que aumentaran los índices de cobertura y retención del sistema escolar debido a que se calculaba en base a la asistencia, por lo que se traspasaba la responsabilidad de la cobertura educacional a los sostenedores, en tanto se relacionaba directamente con el presupuesto que recibirían al mes siguiente, como lo señala Alfredo Prieto:

En parte [este sistema de financiamiento] nos permitió una cosa y cuyo resultado se vio después: un sistema operativo en cuanto a captar alumnos. Mi visión en ese momento fue que, a muy corto plazo, tendríamos resuelto cualquier problema de cobertura escolar, cosa que ocurrió y que era también el objetivo: terminar con los problemas de la falta de cobertura que todavía existían... Lo que me interesaba era asegurar la asistencia, que el alumno fuera [a la escuela], y que hubiera preocupación del colegio en que el alumno fuera y no del profesor que el alumno no fuera. Cosa que resultó, porque aumentó la asistencia; si tú miras la cifra de escolaridad, aumentó fuertemente como consecuencia de esto, porque era una preocupación que el Ministerio no la tuvo nunca en sus escuelas públicas. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

#### *Concretando la municipalización.*

Para concretar el traspaso de los establecimientos que administraba el Ministerio de Educación a los municipios se diseñó una política de incentivos económicos que estimulara a los alcaldes y docentes a aceptar este proceso. Estos incentivos generaron, desde el punto de vista de las autoridades de la época, una buena disposición por parte de estos actores para concretar el traspaso. En este sentido, Alfredo Prieto cuenta que:

No tuve ninguna oposición del profesorado [a la municipalización], al contrario, tuve una demanda del profesorado al traspaso y ¿por qué?, porque al ser traspasado un profesor [al Municipio] iba a recibir un desahucio por todos los años de servicio y seguiría contratado con un sueldo mejor, prefería eso que no hacerlo. Entonces ¿cómo fue la estrategia que utilice de traspaso? ¿qué orden me fijé? Establecí que el alcalde que tenía mayor porcentaje de profesores que le solicitaba el traspaso, lo ponía antes que otro, con lo cual fueron los profesores a pedirle a su alcalde que lo antes posible los traspasara, porque veían que, en la comuna del lado, los profesores ya se habían comprado sus pequeños autos y ellos estaban a la espera... Entonces, yo no tuve una demanda de rechazo, sino que la exigencia de apurar el traspaso emanado de los alcaldes y de los profesores. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

De acuerdo al relato de Alfredo Prieto, el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios se produjo de manera acelerada, de modo que en dos años se habían cambiado la casi totalidad de los establecimientos a esta nueva modalidad. Este proceso, sin embargo, se ve obstaculizado por los problemas económicos que se generaron en ese año. Así recuerda Alfredo Prieto ese momento:

Hasta abril del 82 [funcionó bien], porque hasta esa fecha se había traspasado el 80%. Yo traspasé el 80% en un año, y en abril del 82' yo tenía en mi plan que, en agosto del 82, yo terminaba el 100%, pero en abril del 82, ... vino un cambio muy importante en el país: vino la crisis económica; salieron varios Ministros, entre ellos yo; vino la congelación de la unidad tributaria; se terminó con el 5%; entonces, este chocolate que tenían [los colegios, como incentivo para el traspaso a las municipalidades] desapareció, entonces, ahora los colegios que traspasamos de aquí para adelante no tuvieron ese incentivo, con lo cual los profesores dijeron no. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

El proceso de traspaso de la administración fiscal de las escuelas a las municipalidades implicó problemas no previstos en el diseño de la política de descentralización. Uno de ellos se refiere al traspaso masivo de los docentes, el cual fue realizado considerando las condiciones económicas favorables existentes en Chile en el año ochenta, sin prever que estas condiciones podrían cambiar drásticamente en el corto plazo. Esta situación generó una sobre dotación docente en los municipios, sin que estos últimos que pudieran hacerse cargo de las responsabilidades económicas que dicho traspaso implicaba, producto de la disminución del valor de la subvención. Así lo narra Alfredo Prieto:

Voy a afirmar otro hecho que mirado hoy día no sé si es un error, pero fue uno de los temas más complejos de decisión que me tocó asumir [como Ministro de Educación]. Fue en el momento de efectuar el traspaso del Ministerio a las municipalidades y teníamos una alternativa: o traspasaba la totalidad de los profesores que estaban en el Ministerio o traspasaba aquellos que necesitaba la municipalidad. Pero, en el año 1981, que fue el gran año en que tuvimos esto, conseguí en el presupuesto bastantes recursos y el presupuesto del año 81 fue el más alto histórico que había tenido [el Ministerio] hasta ese momento... porque para que fuera exitoso, el proyecto de traspaso a las municipalidades necesitaba gastar grandes cantidades, y esos recursos yo los tuve... Pero: ¿cuál fue el error? Que, en algunas comunas, se pidió que le entregáramos a la municipalidad un número superior de profesores de los que necesitaba, y eso, en ese momento, no fue problema porque nosotros le pagábamos a todos los profesores su desahucio, quedaban contratados al día siguiente; le dimos un incremento, una bonificación del 5% presupuestario a cada municipalidad; o sea, llegaban con una tremenda marraqueta y la subvención yo la fijé en unidades tributarias que se reajustaban mes a mes. Entonces entre haber hecho las cosas miradas exclusivamente con un criterio económico que debería haber sacado los profesores excedentes que habían, quedaron esos excedentes en las municipalidades; pero cuando vino la crisis económica, el año 82, se congeló la subvención y las municipalidades se quedaron con menos plata y con profesores excedentes, lo cual generó una gran crisis del sistema municipal. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Como se ha señalado, el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios se vio afectado por la crisis económica suscitada el año 82, y con ello se perdieron los incentivos que habían estimulado a los alcaldes y a los profesores a realizar este proceso. Sin embargo, esta situación no constituyó un estancamiento del traspaso, sino que, por el contrario, los funcionarios del Ministerio debieron continuar con este proceso. Le correspondió a Mónica Madariaga, como Ministra de Educación, continuar con la tarea. Sin embargo, cuando ésta comenzó a recibir reclamos sobre la implementación del sistema decidió paralizar el proceso. Así lo relata:



Yo te señalaba que el año 83 en que asumo el Ministerio de Educación Pública, me encuentro con el proceso de municipalización a mitad de camino, y yo lo paralicé, porque empecé a recibir de parte de muchas autoridades educacionales de base, quejas, críticas. En Quillota, por ejemplo, le firmé hasta un documento privado al director de algunos colegios, yo dije: “Mientras yo sea ministro Quillota<sup>17</sup> no va a la municipalización”; además paré la municipalización del Instituto Nacional<sup>18</sup>, que no era cosa menor. Había un 16% de establecimientos que todavía no se traspasaba a los municipios y que yo lo tranquilé. (Entrevista a M. Madariaga, 2006)

Detener el proceso de traspaso de la municipalización significó el despido para Mónica Madariaga en menos de un año. Así recuerda ese momento:

Yo planteé que para poder seguir adelante hay que probar si lo que ya se hizo está bien hecho, y corregir lo que hay, antes de seguir tirándole la leña a la hoguera sin saber si la leña está verde y lo único que va a echar es humo. Entonces, por eso lo pare [el proceso de municipalización], pero se me vinieron encima los “Chicago boys” y me asfixiaron... Mira, con decirte que hasta Miguelito Kast<sup>19</sup> ... que se estaba muriendo de un cáncer horrible... me llamaba por teléfono y me decía: “Mónica, sigue adelante con las municipalizaciones, no lo pares, tú estás haciendo una locura, no lo hagas”. Y rápidamente me sacaron... (Entrevista a M. Madariaga, 2006)

El proceso de traspaso fue continuado inmediatamente por las nuevas autoridades del Ministerio, quienes recibieron la orden de completar la tarea con urgencia. Sin embargo, debido a la crisis económica, este proceso implicaba el despido masivo de profesores, lo cual se hizo en el verano del 84. René Salamé recuerda ese episodio señalando las presiones que ejerció Pinochet:

A mí me tocó completar [el proceso de municipalización] porque se paralizó en algún momento cuando Mónica Madariaga era Ministro de Educación, pero resulta—y esto se puede decir hoy día en la perspectiva del tiempo—que esto había que hacerlo de la noche a la mañana, incluso estando los profesores de vacaciones y yo me opuse y Sergio Gaete, que era Ministro de Educación, estaba de vacaciones y yo estaba de Ministro Subrogante y yo le dije al Ministro Secretario de la Presidencia: “Mientras yo sea Ministro Subrogante ... ¿esto no se va a hacer!”, [y el Ministro me responde]: “¡pero hay una orden del Presidente Pinochet!”; entonces [yo le dije]: “Dígale al Presidente que el Ministerio no está de acuerdo, yo no he recibido ninguna orden del Presidente”. Incluso tuve que ir a Bucalemu<sup>20</sup> en un helicóptero del Ejército porque le llegaron al Presidente los comentarios que el Ministro Subrogante no estaba de acuerdo con esto y le dije: “No, no es que no esté de acuerdo, pero ¿cómo se le ocurre que yo voy a desafectar a un profesor del Ministerio de Educación cuando está de vacaciones? Yo tengo que informarle primero”. De allí, se corrió hasta septiembre porque habían dado plazo hasta mayo. Yo no me hubiera podido [quedar en el Ministerio de Educación]... me hubiesen tenido que echar no más, pero yo no lo iba a hacer porque era una falta de respeto, porque ya había una

---

<sup>17</sup> Una localidad de Chile.

<sup>18</sup> Uno de los principales colegios de Chile.

<sup>19</sup> Miguel Kast es una de las figuras importantes en el proceso de construcción de políticas neoliberales en Chile.

<sup>20</sup> Residencia de verano de Pinochet.

resistencia muy grande y porque ya se habían creado anti cuerpos, como ocurre en todas las modernizaciones frente a este proceso. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Una anécdota relatada por Salamé recrea la situación que se vivía en ese momento con el objeto de concluir el traspaso de todos los colegios a las municipalidades, incluyendo a colegios emblemáticos como el Instituto Nacional:

Eso fue una instrucción. Incluso tuve un tirón de oreja porque yo quería mantener al Instituto Nacional en poder del Ministerio de Educación. Incluso salió un día [un titular] en el diario La Segunda: ‘Subsecretario quiere mantener...’ y me llamó el Presidente Pinochet y me dijo: ‘‘Yo se lo dije y Ud. me está desafiando’’. [Le respondí]: ‘‘No, yo no estoy desafiando a nadie, estoy diciendo lo que pienso, nada más’’. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Años después de concluido el proceso de traspaso de los colegios a los municipios se realizó una evaluación del proceso, lo cual permitió corregir algunos errores y generar estrategias de mejoramiento. Así lo relata Salamé:

Se creó una Comisión Interministerial para hacer una evaluación del proceso de descentralización, 6 ó 7 años después de haberlo puesto en práctica ... Recorrimos todo el país, en 6 meses, con dos objetivos: reenfocar y demostrar cuál era el espíritu que había detrás de este proceso, porque muchos lo habían tergiversado (por ejemplo, habían desviado plata de la educación para otras actividades, lo cual no estaba permitido), y para dar algunas orientaciones de tal manera que esto se fuera administrando de forma más eficiente y eso es lo que produjo que se crearan después los Departamentos de Educación Municipal. (Entrevista a R, Salamé, 2006)

Al consultar cuáles fueron las razones que tuvieron las autoridades de la época para acelerar el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios, se argumenta que existieron razones externas al sistema educativo que se relacionaban con las condiciones políticas del momento, en donde la oposición al gobierno militar empieza a articularse. Así, por lo menos, lo cree Juan Enrique Froemel:

Se aceleran más allá de la prudencia. Ésa es, por lo menos, mi conclusión. Mi conclusión no es que no se debería haber hecho eso, sino que se debería haber hecho de manera bastante más parsimoniosa, lentamente. Yo creo que aquí hubo un problema que, de alguna manera, fue gatillado por las primeras protestas masivas en Chile, que fue el hecho de ‘‘consolidemos rápido porque no sabemos qué va a pasar’’. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Al realizar una evaluación general sobre la implementación de la municipalización, Juan Enrique Froemel describe varias razones por las cuales el proceso se vio obstaculizado. Entre ellas señala problemas económicos y de capacidad del sistema para resolver los problemas en los municipios. Así lo argumenta en la entrevista:

¿Por qué sucedió que el asunto no siguió con el curso que tenía? Yo veo dos razones; la primera razón es definitivamente la situación económica que no permitió hacer crecer la subvención como tenía que ser ... La segunda razón es de que el sistema no estaba preparado para el traspaso: yo creo que uno de los grandes errores que se cometió es el hecho de hacerlo masivo, de una vez ... por dos razones: una, que no se comprometió ni al magisterio ni al director y, en segundo lugar, que el aparato administrativo en los municipios no estaba preparado para nada para manejar el

sistema y yo iría un poco más allá: yo iría al tema de cómo el Ministerio generó el traspaso. No tengo claro las cifras, pero entiendo que la reducción fue casi de un 60 ó 70% en términos de los números de funcionarios. Esos funcionarios terminaron en los municipios con las mismas ideas que tenían, pero teniendo que impulsar una política que era exactamente contraria a la que ellos estaban acostumbrados. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

*El surgimiento de la educación particular subvencionada.*

La política de descentralización del sistema educacional, además del proceso de municipalización, consideraba la posibilidad de creación de nuevos establecimientos de administración privada pero subvencionados por el Estado. Si bien este tipo de administración educacional existía desde antes de esta política, este proceso creó las condiciones para su expansión, en tanto el sistema de financiamiento, a través de la subvención escolar, permitió que los colegios privados pagados prefieran esta modalidad. Así lo narra Alfredo Prieto:

Es interesante por qué se generó un aumento inmediatamente, cuando cambió el sistema de subvenciones... entonces hay una serie de colegios particulares pagados cuyo nivel de pago mensual quedó igual, casi al nivel de la subvención... ya no les convenía seguir siendo pagados y se pasaron a subvencionados. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Para constituirse en sostenedor de un establecimiento particular subvencionado se plantearon una serie de exigencias, entre ellas, que el sostenedor tuviera al menos licencia de enseñanza media, lo cual es altamente criticado en el debate actual. Al respecto, Alfredo Prieto explica las razones que se tuvieron para determinar este criterio:

¿Por qué se pidió esa exigencia? Porque, en aquella época, parte de los profesores de la educación básica eran normalistas y sólo tenían enseñanza media, y si subíamos la exigencia, los profesores no podían ser sostenedores; dejaban fuera del sistema a los profesores, podía ser sostenedor un abogado, pero no podía ser sostenedor un profesor. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

*El sistema de medición de la calidad de la educación.*

La política de descentralización consideraba, de manera complementaria, la existencia de un sistema centralizado de medición de la calidad de la educación que fuera capaz de generar la unidad nacional a partir de la evaluación de la implementación curricular. Así lo señala Juan Enrique Froemel:

El tema del sistema nacional de evaluación, creo que en lo propiamente pedagógico es la contribución más importante de los años del gobierno militar y surge como una necesidad, a partir de la descentralización. Yo diría si hay algo que de alguna manera fue deliberado y pensado fue el sistema de medición. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Este sistema de medición de la calidad de la educación, de carácter nacional y censal, tuvo sin embargo sus detractores al interior del Ministerio, debido a las distorsiones pedagógicas que puede generar. A pesar de ello, el sistema de evaluación fue impuesto por las corrientes neoliberales. Así lo relata René Salamé:

Yo hice una advertencia que, históricamente, las pruebas nacionales que se habían administrado en el país no habían tenido éxito... La advertencia que hice es que ese tipo de pruebas, por lo general, tendían a distorsionar el sistema educativo en el

sentido de que desviaban la atención de los profesores para preparar a los alumnos para ese tipo de pruebas; uno debiera buscar un mecanismo por el cual medir su sistema educacional sin distorsionarlo. ¡No me van a decir que el SIMCE no distorsiona el sistema educativo y la PSU no lo distorsiona totalmente! Entonces yo debiera establecer un mecanismo que permitiera medir sin distorsionar, sin preparar, porque si no está dañado con esas carreras locas en donde los colegios seleccionan a los estudiantes o guardan o esconden el día de la prueba a los alumnos que tienen menos rendimiento para que promedien bien... Cuando se creó el SIMCE yo dije que “esto tiende a distorsionar, ¿por qué no buscamos un esquema distinto?”, pero fui derrotado porque ODEPLAN<sup>21</sup> tenía mucho poder en ese entonces. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

#### *Consolidación del proceso de descentralización.*

La política de descentralización realizada por el gobierno militar tuvo su expresión máxima en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la cual devenía de la Constitución Política del año 80. En ella se señalaba que debería existir una ley orgánica en donde se señalaran las condiciones para crear establecimientos en todos los niveles del sistema educacional. La creación de esta ley, sin embargo, fue objeto de profundos debates al interior del gobierno militar, lo que obligó a promulgarla en sus postrimerías. Como se sabe, esta ley se promulgó el último día del gobierno militar. Iván Núñez interpreta que esta demora se debió a las tensiones internas en el gobierno militar:

¡Se demoraron 10 años en cumplir la obligación que señalaba la Constitución en el sentido de tener una Ley Orgánica de Educación! Esta demora no es que hayan tenido la maquiavélica idea de que a lo mejor el año 90 vamos a perder el plebiscito, ¡no!, era fruto de las tensiones. Yo creo que, por ellos, si el año 81 hubieran podido dictarla, la hubieran dictado, pero a lo largo de los 10 años este juego de tendencias se dio también. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Perdido el plebiscito y la elección presidencial, el gobierno militar debe entregar el poder a la Concertación de Partidos por la Democracia, quien, encabezado por el Presidente Patricio Aylwin, genera la transición a la democracia. En el sistema educacional este proceso fue realizado por Ricardo Lagos como Ministro de Educación.

Sin embargo, los nuevos funcionarios del Ministerio de Educación no sabían de la existencia de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Iván Núñez relata el momento en que se entera de esta ley:

Te cuento que cuando llegamos al Ministerio de Educación con el equipo del Ministro Lagos, con Cristian Cox, Juan Eduardo García Huidobro, ... el mismo día 12 de septiembre estábamos aquí instalándonos ... nos enteramos de la existencia de la LOCE, ¡aquí adentro! ... Claro, porque incluso yo creo que no leí el Diario Oficial en esos días. Yo no me acuerdo quién nos contó, debe haber sido alguno de los abogados que había antes... En fin, alguien nos dijo: ‘Mire, se acaba de dictar esto’, y vimos lo complejo que era. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

---

<sup>21</sup> Oficina de Planificación. Desde esta repartición del Estado los neoliberales implementaron sus políticas durante el régimen militar.

Al preguntar a Iván Núñez por la sensación de encontrarse con una Ley Orgánica promulgada un día antes del término del gobierno militar, éste señala que sintió que se trataba de una ley de amarre:

Entrevistador: ¿La sensación en ese minuto fue de amarre?

Iván Núñez: Sí, por una parte. La trampa de eso que se dicte a última hora. Todo eso crea una primera sensación de sentirse como “engañado”, era una cosa compleja que había que estudiar y ver qué se hacía. Ahora, no fue fácil ni rápida, no hubo decisiones... y no hubo una conciencia muy clara, ni decisiones muy rápidas, porque habían una serie de otros problemas paralelos y todo lo que significa instalarse con un equipo totalmente nuevo, una administración [del propio Ministerio de Educación] que la veíamos al principio con sospecha ... Pero a la larga, se constatan varias cosas: primero, que no tienes espaldas políticas para modificarla: Se heredó y ahí está, y conseguir que en el Congreso se derogue [es imposible]: no trabajemos sobre el espejismo de la derogación. Además este gobierno... tiene encima la delicada tarea de sobrevivir y cuestiones graves importantes: por ejemplo, hereda el más bajo presupuesto de la historia para educación; tiene encima, con toda legitimidad, el gremio docente que contribuyó a elegirlo; es decir, había conciencia de la desigualdad... entonces veníamos con ganas de hincarle a esto. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

En este contexto, se consultó a Ricardo Lagos sobre su reacción frente a esta ley promulgada el último día del gobierno militar y sobre su posibilidad de derogarla. En su respuesta señala la imposibilidad de derogarla debido al alto quórum que requiere su modificación en el parlamento. El siguiente diálogo con Ricardo Lagos ejemplifica su reacción y sus razonamientos en ese momento:

Entrevistador: ¿Por qué no se derogó la LOCE, por qué no se intentó?

Ricardo Lagos: Ah, bueno, ¡qué se iba a intentar! No teníamos ningún tipo de mayoría en el Parlamento para eso, pero ¡ninguno!... o sea, yo propuse “deroguemos la LOCE” y me dijeron que era una tomadura de pelo...

Entrevistador: Cuando usted negoció con la dictadura el traspaso, ¿nunca le dijeron que iban a dictar una ley el día 10 de marzo?

Ricardo Lagos: Cuando se hizo el traspaso, yo, como Ministro de Educación, tuve que ir a La Moneda, había un señor general, no sé cuánto, no recuerdo... y el Ministro de Educación de la época, que tampoco me acuerdo cómo se llamaba...

Entrevistador: René Salamé

Ricardo Lagos: ¡Salamé...! y hablamos de esto, de lo otro, y de más allá... Nunca en esa reunión me dijeron “Ah, está pendiente, vamos a dictar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza...” A mí me pareció una falta de respeto..., pero eso tiene que ver con definiciones políticas, yo sabía que no teníamos ninguna mayoría. Tal vez puedo decirte a ti... yo le propuse muy osadamente al Presidente Aylwin que él debía enviar una ley que dijera “¡Deróguese la Constitución de Augusto Pinochet: Créase una asamblea constituyente!”. [Aylwin] me dijo: “No, eso no...” Yo le insistí, entonces, después de un rato en que él me dijo no, yo le dije: ‘Sabe, Presidente?: ¡olvídelo! Usted me va a decir: ‘Mire, con mi sistema lo más bien que yo llegué a Presidente y usted sólo a Ministro de Educación, no más...’” (Entrevista a R. Lagos, 2006)

Por su parte, René Salamé, último Ministro de Educación de Pinochet y responsable de la promulgación de la LOCE, señala que, tiempo después, Ricardo Lagos lo emplazó sobre este tema. Así lo recuerda:

El Ministro Lagos me lo tiró por la cabeza y me dijo: “¡pero, cómo ¿un proyecto a última hora? ...’ Me lo sacó [en cara]... y me amenazó con la prensa.

Salamé además recuerda que respondió a Ricardo Lagos a través de los medios de comunicación, señalando que no iba a poder derogar la LOCE:

Se lo dije al Ministro Lagos en un artículo para El Mercurio: ‘Ud. dice que va a cambiar de un plumazo [la LOCE]’ y yo le digo que pasará Ud., el gobierno en el cual Ud. es Ministro y el que sucede al que está Ud. y no le van a cambiar ni siquiera una coma. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Se consultó también a Ricardo Lagos sobre la posibilidad de cambiar la LOCE, ya no como Ministro de Educación, sino en su rol de Presidente de la República. En su respuesta, Lagos insiste en que tampoco existía la mayoría política suficiente para su derogación. Así lo relata:

Entrevistador: No veo acciones concretas de Ud. como Ministro de Educación para modificar la LOCE, pero tampoco las veo después siendo Ud. Presidente de la República.

Ricardo Lagos: Estoy de acuerdo contigo, totalmente... Eso implicaba una modificación de la LOCE y nunca hemos tenido las mayorías para eso; no digo que no lo hayamos querido abordar...

Entrevistador: Sin embargo, Usted como Presidente, hizo reformas constitucionales sobre temas educativos y lo que modifica es el aumento de la escolaridad a 12 años y no se mete con estos temas otra vez.

Ricardo Lagos: Bueno, porque meterse con estos temas pasa por decir: “voy a enfrentar el tema de que tenemos minoría en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza”, y claro, puedo mandar el proyecto, pero el proyecto es como mandar la reforma del sistema binominal<sup>22</sup>, yo sé cuál es el resultado de eso... o sea, si era para dejar un testimonio, [preferí dejar el testimonio] en la Constitución, porque claro nadie se va a oponer a que haya 12 años de escolaridad obligatoria. Claro, eso es obvio; pero las otras cosas no tienen mayoría y no creo que tengan mayoría hoy día. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

Tratando de comprender la posición política de los gobiernos de la Concertación sobre la mantención del sistema de descentralización educacional heredado del régimen militar, Salamé señala que la Concertación reconoce y valora la necesidad de haber realizado estos cambios:

El Presidente Aylwin dijo “esto se mantiene; esto no tiene regreso; no tiene retorno”, porque quien hiciera lo contrario, cometería el error de reconocer que nosotros hicimos el esfuerzo [de descentralizar] y centralizar nuevamente la actividad [educacional] sería un error, en la circunstancia y en el mundo en que estamos viviendo. Yo creo que [la centralización] ya es parte del pasado en la historia de educación del país. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

---

<sup>22</sup> Otra de las leyes promulgadas por el gobierno militar y que los gobiernos democráticos no han podido modificar.

Otra arista de la explicación de la mantención de las políticas educativas del régimen militar por parte de la Concertación es señalada por Iván Núñez, quien argumenta que se debió a la precariedad del poder alcanzado y la intención de generar modificaciones al sistema desde su interior.

Enseguida, la opción de moverse dentro de los marcos legales, en el fondo, podría decirse es retomar la opción Allendista: vamos a hacer la revolución dentro de los márgenes constitucionales ... Aquí también está la aceptación de que hay un hecho dado, la Constitución del 80, que no vamos a empezar a dar la batalla por cambiarla, que podría haber sido... [Tienes que pensar que] se ganó el plebiscito raspando: no derrotaste militarmente a la dictadura. Está ahí viva. El apoyo de masas al gobierno de la Concertación era importante, pero tampoco tan aplastante como para derogar de entrada la Constitución del 80 y además había aceptado previamente el Parlamento, con sistema binominal y todo, una serie de reglas del juego que se acordó respetar y entre esas estaban las normas sobre educación de la Constitución y estaba la LOCE que recién descubrimos. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Un aspecto secundario sobre esta decisión de continuidad de las políticas educativas heredadas del régimen militar pero que grafica las tensiones del primer momento de la transición a la democracia se aprecia en la discusión al interior del Ministerio de Educación sobre qué hacer con los funcionarios que habían trabajado en el anterior gobierno. Así lo recuerda Iván Núñez:

La otra [discusión que se generó] fue reforzar los escalones intermedios del Ministerio de Educación, incluso decisiones tan debatidas en su tiempo: hubo demanda ¡para que se fueran todos los supervisores de la dictadura! Aquí se tomó la decisión de analizar caso a caso, que son profesionales, vienen del mundo del profesorado, que son rescatables, que pueden sumarse y hay que ayudarlos a hacer bien lo que el Ministerio quiere, son funcionarios, apostemos a que van a ejecutar con cierta eficacia, en vez de hacer una razzia y haberlos cambiado. Bueno, había en el mundo de los profesores de la Concertación cesantes, jubilados, que habrían querido volver al Ministerio, exonerados que sentían el derecho a ser repuestos en los cargos que habían tenido antes. Sin embargo, se tomó la decisión de trabajar con lo que tenemos. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

#### *Construcción de la política educativa descentralizada en los gobiernos de la Concertación.*

En este contexto de unas políticas heredadas del gobierno militar que no se podían modificar, y que la Concertación termina aceptando, se va generando la idea de articular una política educativa que responda al mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema escolar. Sin embargo, se resistía a utilizar el concepto de “reforma educacional”. Así lo expresa Iván Núñez:

En esos tiempos, más de alguna vez, se hizo la pregunta ¿en qué va a consistir la reforma educacional de Aylwin-Lagos? Nuestra respuesta implícita es que no va a haber reforma educacional de Aylwin-Lagos porque no están dadas las condiciones, porque hay determinados problemas, complicados y específicos, que hay que abordar antes de pensar en una reforma. Para una reforma, en el verdadero sentido de la palabra, tiene que ser una reforma general que no sea un picoteo: son palabras mayores... [Además] teníamos conciencia de la complejidad de la reforma educacional de Frei Montalva<sup>23</sup> ... (Entrevista a I. Núñez, 2006)

---

<sup>23</sup> Presidente de Chile en el periodo 1964-1970.

La idea que se iba concretando en el primer gobierno de la Concertación de avanzar hacia una reforma educacional se estructuró a partir de los dilemas que presentaba la coyuntura política del momento, que implicaba el reconocimiento de aceptar la institucionalidad heredada del régimen militar. Así lo expresa Juan Eduardo García Huidobro, Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación:

En el momento en que se instalan los gobiernos de la Concertación, hay un conjunto de problemas de deficiencias evidentes del funcionamiento de las escuelas, que iban desde el hecho de que no había textos, no había profesores, los salarios docentes estaban por el suelo, etc. y, por lo tanto, había un enorme trabajo que tenía que ver con mejorar las condiciones de insumos, de mejorar currículum, afianzar los sistemas de medición, etc. Hay, por otro lado, un área roja, donde hay electricidad de alta tensión que no conviene acercarse, que es todo lo que tiene que ver con lo institucional, porque veníamos saliendo de una dictadura, una transición pactada, y de alguna manera de saber que no hay mayoría en el Congreso para cambiar esas cosas, y que cualquier cambio de eso va a generar problema, y, por lo tanto, yo creo que Ministro tras Ministro, administrador tras administrador—y yo me incluyo—siempre que llegábamos al tema legal, se era tremendamente reticente y el esfuerzo ha sido hacer las menos leyes posibles y lo más abarcativas posibles ... y no hay mucho más. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

La decisión de mantener las leyes educativas del gobierno militar tiene un costo político en el mediano plazo, en el sentido de que temas no resueltos aparecen cuando no se los espera. Así lo cree Juan Eduardo García Huidobro:

[la mantención de la política del régimen de Pinochet] significa que tú estás posponiendo para adelante un problema y llega un momento en que ese problema te empieza a cobrar las cuentas: mucha de la falta de rendimiento de la calidad tiene que ver con la falta de equidad y tú no logras resolver la falta de equidad, sino transformando el sistema. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

A juicio de Juan Eduardo García Huidobro, la única decisión política que rompe esta lógica de aceptación de la herencia del régimen militar lo constituye la promulgación del Estatuto Docente<sup>24</sup>:

Yo creo que la única ley que toca el orden heredado es el Estatuto Docente: no hay ninguna otra ley que lo toque y eso creo que fue una especie de decisión pragmática, no fue una decisión teórica. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

Iván Núñez argumenta que este pragmatismo presente en la promulgación del Estatuto Docente se relaciona con la transacción realizada con la derecha en el sentido de mantener la descentralización educacional a cambio de generar beneficios para los docentes:

Por una parte, la valentía de tomar decisiones complejas y que tú hubieras querido ir más allá y te contienen, por estos criterios de responsabilidad, de realismo, pero, al mismo tiempo, sigues con una inspiración ética política, buscando avanzar; por ejemplo, una decisión válida: Estatuto Docente, a cambio de no devolver las escuelas municipales al Ministerio de Educación; o sea, mantención del esquema de

---

<sup>24</sup> El Estatuto Docente fue promulgado por Ricardo Lagos como Ministro de educación a inicios de los gobiernos de la Concertación. En él se establecen las condiciones del trabajo docente en el sector municipal.



descentralización administrativa de la educación pública ... Claro, un hombre como Lagos, lo que él representó en la Concertación y con su liderazgo, podría haber dicho: ‘Sí, ¡es lo que hay que hacer!’”. Un hombre que venía de una tradición laica, su pasado... [y, sin embargo] dice: “No, ¡mantenemos las escuelas municipales!, pero ofrecemos a cambio un Estatuto Docente, seguridad y todos los objetivos de protección social que tienen los docentes incluyendo una serie de normas de tipo funcionario” o sea, de reconocimiento de que siendo empleados de los municipios, los profesores serían considerados como servidores públicos, casi como los funcionarios de los Ministerios, pero no dentro del Ministerio. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

A pesar de que la Concertación acepta la mantención de la descentralización educacional, Ricardo Lagos señala sus reparos contra la municipalización y argumenta a favor de otro tipo de administración:

No me parece que en un sistema de descentralización lo más adecuado sea el municipio. Éste es un punto central que planteamos cuando fui Ministro de Educación y, desde el Estatuto Docente, establecimos la posibilidad que hubiere administraciones educacionales a nivel provincial o de varias comunas, para ponerle un nombre. ¿Qué sentido tiene tener 350 administradores educativos? Éste es un tema muy importante, vale decir, me parece bien descentralizar, lo que no estoy seguro es que la unidad adecuada sea el municipio. Esto cuando lo planteamos en el Parlamento, el Parlamento no quiso saber de ello y lo rechazó y nos quedamos con el sistema de descentralización que tú conoces. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

La crítica de Ricardo Lagos a la administración municipal se refiere a su incapacidad para competir en este sistema educacional:

Los municipios no han sido capaces de mantenerse en lo que es un mercado crecientemente más competitivo porque, efectivamente, lo que ha habido es una disminución de la municipalización y un crecimiento, con esa misma subvención, de la enseñanza privada y aquí entonces el tema es: ¿quién tiene mejor rendimiento y cómo se enfrenta eso? Creo que eso obliga al sistema público a tener que mejorar sus formulas de inserción. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

Otra crítica al funcionamiento de la educación de administración municipal es realizada por Juan Eduardo García Huidobro cuando destaca la diferencia de recursos disponibles entre los municipios:

el alcalde De la Masa<sup>25</sup> decía el otro día—y yo creo que lo enaltece: “nosotros tenemos en Las Condes la mejor educación municipal del país, pero nosotros, por cada peso que nos da el Estado, colocamos otro...” [yo tengo sospecha que coloca más que otro]. Lo mismo puede hacer Providencia, Vitacura, Viña del Mar, pero no lo puede hacer Pudahuel o Riñihue. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

En el doble contexto en que se encuentra la Concertación en los noventa (aceptación de la descentralización y deseo de mejorar la calidad y equidad de la educación), se va gestando la idea de realizar una política focalizada en los grupos sociales de peores resultados. De este modo, surge el Programa de las Novecientas Escuelas. Así lo señala Ricardo Lagos:

---

<sup>25</sup> Municipio administrado por un alcalde de derecha en una comuna de clase alta.

Si usted va a descentralizar, usted necesita ... que no signifique exclusión de aquellos que están en lugares apartados, en lugares más pobres, que tienen rendimiento educativo peor... y como resultado de esto es que hicimos el proyecto de las 900 escuelas ... Esto obedecía al concepto de decir que la descentralización educacional tiene que conllevar una política educacional de igualdad de oportunidades, e igualdad de oportunidades significa discriminar, dar más donde hay menos recursos, por lo tanto, la descentralización conlleva un instrumento de medición, sin medición no puede haber descentralización, pero segundo... una vez que tengo el instrumento de medición, tengo que tener los instrumentos para poder tener una asignación discriminada en los recursos. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

Otra de las políticas desarrolladas por la Concertación en este contexto se refiere a la generación de mecanismos complementarios al financiamiento de la educación a través de la subvención escolar. Para ello, se creó el sistema del financiamiento compartido, cuyo objetivo era que los padres aportarían una parte de los costos de la educación en los colegios subvencionados y en los municipales que impartían enseñanza media. Este mecanismo, sin embargo, no fue diseñado en el Ministerio de Educación, sino que forma parte de los acuerdos políticos con la derecha. Así lo recuerda Iván Núñez:

El financiamiento compartido no fue iniciativa del Ministerio de Educación, sino que fue una iniciativa entre Allamand y Foxley<sup>26</sup>. ¿Qué pasaba?: el noventa cuando llega este gobierno [de la Concertación] y recibía el más bajo presupuesto público de la historia reciente... le dijo a la derecha: “Mire, no podemos funcionar así” y se acordó el mismo [año] 90, por unanimidad del Congreso, esta inyección de nuevos fondos públicos basados en la elevación del IVA<sup>27</sup> para programas sociales y, entre ellos, para educación. Entonces, se elevó dos puntos o un punto—ya no recuerdo—el IVA por cuatro años. Entonces cuando en el año 1993 hay que prever la extinción de este mecanismo, Foxley y Allamand acuerdan nuevos términos de renovación de estos mayores recursos y, en ese marco, medio escondido al interior de una ley compleja que tenía que ver con tributación, meten el principio del financiamiento compartido a espaldas del Ministro de Educación... Realmente de espaldas, realmente, de marido engañado. (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Ricardo Lagos, por su parte, expresa sus críticas al financiamiento compartido, argumentando que aumenta la segmentación del sistema educativo:

No creo que el financiamiento compartido sea adecuado porque... antes teníamos un sistema educacional con dos clases: el de los privados pagados que pagaban el 100% y el de los públicos, privados o públicos, en donde el Estado pagaba el 100%. Y hoy [además] tenemos una tercera clase, que es la del financiamiento compartido, parte pública y parte privada de los padres, y dentro tenemos a su vez cuatro divisiones—si mal no recuerdo—o sea creo que se ha producido una estratificación y eso da cuenta que buena parte de los establecimientos privados son privados con financiamiento compartido... La explosión de eso se produce fundamentalmente a partir del '93, cuando se aprueba la Ley de Financiamiento Compartido. Yo entiendo la lógica, pero mi argumento fue: ¿Hay financiamiento compartido?, ¡muy bien!, ese financiamiento

---

<sup>26</sup> Allamand era parlamentario de Renovación Nacional, partido de derecha y Foxley era Ministro de Hacienda del gobierno de Aylwin, militante de la Democracia Cristiana.

<sup>27</sup> Impuesto al Valor Agregado.

compartido que va a ese establecimiento educacional tiene que ir una parte, al establecimiento y, otra parte, se reparte con el resto de los establecimientos que no tienen financiamiento compartido, porque si no, no estamos estableciendo un mínimo de solidaridad. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

La aprobación del sistema de financiamiento compartido evidencia que en la Concertación existen dos visiones respecto de los procesos de descentralización: uno que pretende avanzar en mayor democratización de la sociedad y otro, que cree que la libertad de elección y la competencia entre establecimientos mejorara la calidad de la educación. Como señala Juan Eduardo García Huidobro:

Ésta no es una discusión sobre los fines. Yo digo que, sobre los fines, estamos de acuerdo: no hay dos voces en la Concertación y casi me atrevería a decir que no hay dos voces en el país, todos decimos que queremos una educación crecientemente buena y crecientemente justa. El desacuerdo está en los medios para conseguir esos fines y, yo creo, que ahí es donde hay dos grandes medios que están en enfrentamiento. Unos creen en la liberación o liberalización del mundo de la educación y el enfatizar mecanismos de mercado, aumentar la competencia, aumentar la información, etc. es lo que va a llevar a calidad. O sea, en el fondo hay un concepto de que la competencia genera calidad. Hay otros que más bien creen en el mundo de la educación o más bien el mundo de la cooperación; que la calidad de la educación se genera a través de equipos que comparten sentidos, ideales, proyectos y que, por lo tanto, esa competencia destruye... en consecuencia, los mecanismos de apoyo a la educación tienen que ser mucho más institucionales, mucho más “estatales” aún así en la educación privada, que es más competitivo. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

Profundizando en esta diferencia, Juan Eduardo García Huidobro reflexiona sobre la coexistencia de estas dos lógicas y sus consecuencias:

El tema es que una cosa es descentralización y otra cosa es ‘school choice’, o sea, otra cosa es elección de escuelas por parte de los padres... La elección de las escuelas de los padres es una tendencia internacional más-menos imparable: prácticamente países tan férreos en esto (como eran Francia y Portugal) han ido echando pie atrás y hoy día se da una creciente elección de escuela por parte de los padres. Esto también está documentado en la investigación internacional que produce no solamente inequidad, sino que también estratificación. En Chile, tenemos las dos cosas al extremo: tenemos una total elección de las escuelas por parte de los padres [y además] tenemos una descentralización en el infinito, o sea ¡350 municipios para administrar un millón y medio de estudiantes! Eso es una cosa que es casi pulverización en vez de descentralización, y eso ha hecho que estos dos riesgos que están en la literatura; yo creo que se dan con más fuerza en Chile. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

El proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación de los gobiernos de la Concertación alcanzó su máxima expresión en la reforma curricular. Esta reforma significó operacionalizar la LOCE cuando señalaba que al Ministerio de Educación le correspondía formular los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos del sistema educacional, al mismo tiempo que reconoce el derecho de los colegios de establecer sus propios planes de estudio. Estas modificaciones eran sustantivas ya que históricamente al Ministerio le correspondía formular los

objetivos y los contenidos de manera centralizada. Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Educación formuló tanto los objetivos fundamentales del sistema escolar como los nuevos planes de estudio para la enseñanza de párvulos, básica y media.

Sin embargo, Cristian Cox, Coordinador de la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, señala el rol del currículum como parte del proceso de integración social:

Es vital que el currículum sea nacional; es vital que sea un instrumento de construcción cultural de lo común, no de lo que te diferencia; y hay una razón entonces muy de fondo, que es la ciudadanía ... independiente de tu proveniencia regional, de género, de clase, de etnia, lo que se te ocurra, como génesis de diferenciación; al integrarte a la experiencia escolar, te integras a algo que ha sido concordado centralmente, nacionalmente, y que es común y que genera unos lenguajes comunes, cruciales para la integración, cruciales también para la competitividad, los dos ejes cruciales, por lo tanto, como habilitante para el desempeño, como actores que van a participar plenamente en la producción en la ciudadanía, en la cultura. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Cox argumenta además que la reforma curricular no ha tenido por objetivo la descentralización curricular y que ello es un equivoco provocado por la ortodoxia progresista en educación:

Entonces ¿de dónde viene esta noción de que mientras más descentralizado el currículum mejor? ¿de dónde viene, y qué sistema lo hace? Estoy diciendo algo súper contra intuitivo, contra la ortodoxia progresista en educación. ¿Qué sistema lo hace?: ninguno. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Al analizar este equivoco, Cristian Cox señala que el Ministerio privilegia que los colegios asuman el currículum diseñado centralmente, puesto que no existen las capacidades a nivel de los establecimientos escolares para generar currículum:

Creo que ahí hay un equivoco fundamental... la política curricular del Ministerio de Educación desde mediados de los noventa hasta la fecha tiene otra comprensión... El Ministerio de Educación, respecto al currículum, no se pasa ninguna película sobre que éste pueda ser generado en forma realista y de calidad en la unidad educativa... (Entrevista a C. Cox, 2006)

Para ejemplificar este equivoco existente al interior del propio Ministerio, Cox recuerda una anécdota referida a los inicios de la implementación del Proyecto Montegrando<sup>28</sup> en que fue necesario aclararle a las instituciones educativas su rol en materia curricular:

Cuando se llamó a concurso para ingresar al Proyecto Montegrando, el Ministerio de Educación bajó el mensaje que estos liceos tenían que meterse en currículum, que una de las aplicaciones cruciales de innovación era el currículum ... En la primera jornada de Montegrando se invitó a la Unidad de Currículum y les dije—para que sepas que lo que te he dicho no es una idiosincrasia mía, y que el Ministerio de Educación tuvo dos discursos sobre esto y ha evolucionado en una dirección que es la que te voy a comentar—que el currículum no era una dimensión de innovación, que ¡cómo se les ocurría que iban a meter energía en algo que el Estado había metido cinco años con los mejores equipos que tuvo la Nación para hacer eso!, y

---

<sup>28</sup> Proyecto del Ministerio de Educación de Chile para apoyar a establecimientos educacionales de excelencia.

Monte grande, desde las perspectivas de las políticas públicas, su función era realizar la reforma curricular definida por el Estado. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Cox también se manifiesta contrario respecto de la posibilidad de contextualización del currículum en sectores de pobreza, argumentando que significa limitar las oportunidades de esos sujetos:

Yo tengo la visión contraria... mientras más contextualizado un currículum en sectores de pobreza, peor; o sea, yo pasé años de mi vida confrontando audiencias de profesores con estas ideas sobre currículum relevantes en sectores de pobreza... No, eso es el peor currículum que se puede ofrecer en este contexto porque estás encarcelando a tus alumnos: no van a salir nunca de allí. ... Es que con el lenguaje de la Legua<sup>29</sup> no vas a entrar ni siquiera a una empresa de la construcción, y es misión esencial de esta institución escolar habilitarlos para que puedan trabajar muy lejos de La Legua y eso lo da este currículum... Así que yo no tengo ningún complejo sobre la definición nacional del currículum en Chile. El Estado no metió ni un peso en fomentar que los establecimientos invirtieran en generación de currículum y es por lo que te estoy diciendo. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Al analizar la implementación de la Jornada Escolar Completa<sup>30</sup>, se evidencia nuevamente las dos visiones existentes al interior del Ministerio de Educación en relación la posibilidad de que los establecimientos elaboren currículo. El siguiente diálogo sostenido con Cristián Cox ilustra lo dicho:

Cristián Cox: Yo nunca me he comprado la idea de que la JEC era para realizar talleres. Chile ha gastado dos mil millones de dólares en la JEC. Esos millones no eran para tener talleres de macramé en la tarde o fútbol.

Entrevistador: Sin embargo, se plantearon cosas de ese tipo en “El reloj<sup>31</sup>” y se dijo como slogan “No más de lo mismo”.

Cristián Cox: ¿De dónde salió esa frase?

Entrevistador: del Ministerio de Educación.

Cristián Cox: Yo nunca estuve de acuerdo con eso y siempre me ha intrigado: ¿no más de lo mismo? ¡Está mal eso!

La elite ha tenido siempre jornada escolar completa y no gasta las tardes en otras cosas que las competencias habilitantes duras que tiene que trabajar el sistema escolar. Yo participé en los equipos gubernamentales que decidieron la JEC y nunca se nos pasó por la cabeza que esta mega inversión era para que hubiera unas cosas como recreativas, sino que era igualar la cancha curricular y de trabajo en formación en habilidades básicas entre el resto del país y la elite

Yo estoy fuera del Ministerio, ahora lo puedo decir: yo lo encuentro un mal entendido monumental, si no se están cumpliendo los objetivos y la “galería pobre” necesita más tiempo para llegar a los estándares que se necesita, bueno eso es la bondad de la JEC; para eso el país invirtió y se sacó la mugre y es capaz de ofrecer

<sup>29</sup> Barrio pobre de la ciudad de Santiago.

<sup>30</sup> Proyecto del Ministerio de educación durante los gobiernos de la Concertación para aumentar la jornada escolar en los establecimientos educacionales.

<sup>31</sup> Publicación del Ministerio de Educación para asesorar a los colegios que postulaban a la modificación de su jornada escolar.

como oportunidad de aprendizajes un marco temporal equivalente entre el Grange<sup>32</sup> y los liceos de Puente Alto<sup>33</sup>. Yo te pregunto a ti, tú ¿crees que los “cabros<sup>34</sup>” de Puente Alto lo que necesitan en la tarde es una mezcla de fútbol y reflexión sobre cuestiones entretenidas o para leer a nivel cuatro en PISA necesitan trabajar más en lenguaje? (Entrevista a C. Cox, 2006)

En definitiva, el proceso de descentralización generado por el gobierno militar que permitió la existencia de un sistema de provisión mixta, en donde conviven establecimientos administrados por municipios, por sostenedores privados que reciben subvención y por privados sin subvención, es mantenido por los sucesivos gobiernos de la Concertación, quienes sintieron que no existían las mayorías políticas necesarias para realizar los cambios que estimaban necesarios. Así, los gobiernos de la Concertación continuaron este modelo de descentralización, pero, sobre él, establecieron una reforma educacional cuyo objetivo era mejorar la calidad y la equidad.

En este sentido, Alfredo Prieto, Ministro que estuvo a cargo de realizar estas transformaciones en el gobierno militar, interpreta este proceso de la siguiente manera:

Yo creo que la Concertación no cambió para nada el sistema, no lo cambio para nada, y de alguna manera yo diría que la Concertación en algunas cosas en materia educacional ha avanzado bien, se ha ido por buen camino, pero por otro, por mal camino. (Entrevista a A. Prieto, 2006).

Uno de los elementos que significa un cambio respecto del diseño original de política que fue modificado por la Concertación se refiere al Estatuto Docente. Sobre esto, Alfredo Prieto señala:

La Concertación creó algunos elementos que son una cortapisa muy grande, como lo es el Estatuto Docente; es decir, en vez de ser un Ministerio de Educación es un “ministerio de profesores” y pasó a priorizar el empleo del profesor por sobre los alumnos y eso es una cuenta que están pagando los que quedaron metidos adentro, que son las municipalidades. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Juan Enrique Froemel, otro actor clave en los procesos de descentralización en el gobierno militar, tiene la misma opinión sobre la continuidad de la política de descentralización que realizó la Concertación:

Yo tengo la impresión de que grandemente no hubo cambios [en relación con la política educacional del gobierno militar] y te lo puedo decir, en los tres aspectos que hemos conversado. Mi impresión es que el cambio curricular que se produce a comienzos de los 90 es un cambio curricular que se basa en lo que se hizo en los 80: se profundizó el cambio; hubo sí una preocupación mas grande por la calidad; yo creo que hubo una intervención mayor en la aula que no la hubo antes, porque yo creo que, en gran medida, no la hubo antes porque la idea era dejar en manos de las escuelas o de los colegios el cambio. Lo segundo es que donde no hubo cambio en lo absoluto, y que yo pensé que iba a haber, fue en el tema de la descentralización y de la municipalización. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

Un aspecto que es señalado por los diseñadores del sistema de descentralización educacional que sufre modificaciones en un sentido que no estaba considerado inicialmente en el diseño se

---

<sup>32</sup> Colegio particular pagado, de gran prestigio y altos resultados académicos.

<sup>33</sup> Comuna populosa de la ciudad de Santiago.

<sup>34</sup> Forma coloquial para referirse a los adolescentes.

refiere a la profundización del libre mercado en el sistema educacional. Así lo señala Juan Enrique Froemel:

Lo que hace de alguna manera la Concertación es inclinar más la balanza hacia el lado del libre mercado ... Yo creo que lo que se hace, durante los tres gobiernos de la Concertación es sustentar más la idea de movernos hacia la gestión privada de la educación ... Yo todavía me acuerdo, otra anécdota que creo que es importante...hubo un momento en que la María Teresa Infante pensó que los colegios privados pagados pudieran tener acceso a la subvención y yo me recuerdo que tuve una entrevista con Pinochet para comentar este tema, porque yo era Subsecretario, y él me preguntó cuál era mi opinión y yo le dije: “Presidente, esto para mí es la subsidiariedad al revés, o sea, se supone que el principio de subsidiariedad es que el Estado hace lo que los privados no pueden; aquí—le dije yo—vamos a estar subvencionando a quienes lo pueden hacer solos” ... O sea, este tema que pudiera irse a un financiamiento compartido era un tema casi impensado en el esquema del gobierno militar. (Entrevista a J. E. Froemel, 2006)

En el mismo sentido, al realizar una evaluación del crecimiento de la educación particular subvencionada, Alfredo Prieto señala que esta situación no estuvo pensada en el diseño de la política de descentralización y que más bien se esperaba que la educación municipal se consolidara:

Nosotros no tuvimos en cuenta, en ese momento ... que la educación subvencionada, que tenía un treinta por ciento de la matrícula, se fuera al 50% como es ahora, y que la educación municipal bajara. No lo pensamos, en parte, porque el esquema de financiamiento, que era paralelo o igual para ambos, tenía una proyección de manejo del sistema educacional de gestión que el Estatuto Docente, después, lo complicó y que dejó a las municipalidades en muy mala situación. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

El análisis hecho sobre el proceso de descentralización realizado en Chile desde la década del ochenta nos muestra que éste fue diseñado como parte de las transformaciones sociopolíticas de la época, implicando la construcción de una sociedad neoliberal. Sin embargo, este diseño se enfrentó a posiciones estatistas existentes dentro del propio gobierno militar que impidieron la concreción del diseño original que intentaba la privatización total del sistema educacional. El dilema entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza sigue aún sin poder resolverse en el presente. En este contexto, los gobiernos de la Concertación, debido a que no tienen las mayorías políticas necesarias, no han podido resolver este dilema y han generado una reforma educacional sobre esta estructura. Además, como producto de la propia contradicción existente también en su interior, han generado mecanismos especializados que han profundizado dichas políticas.

## **Inclusión y Exclusión Social**

En este apartado se analiza la interpretación que los tomadores de decisión realizan sobre los procesos de integración social de los jóvenes a través de las políticas educacionales descentralizadas desarrolladas en Chile desde inicios de la década del ochenta.

En primer lugar, los datos analizados muestran que los tomadores de decisión educativa evalúan que nuestro sistema escolar descentralizado genera segmentación social de los jóvenes. Así lo expresa Cristian Cox:

Yo creo que tenemos un sistema súper segmentado, socialmente más que administrativamente. Hace muchos años que el SIMCE ordena sus publicaciones de resultados nacionales distinguiendo por clase dentro de las dependencias, y las diferencias son mucho más grandes por quintiles de ingreso o grupos socioeconómicamente homogéneos dentro de dependencias más que entre dependencias. El tema es segmentación socioeconómica en nuestro sistema de educación que está muy mal. (Entrevista a Cristián Cox, 2006)

Juan Eduardo García Huidobro señala que esta segmentación que se está produciendo en el sistema escolar chileno tendrá repercusiones negativas en la consolidación de la democracia:

En sociedades más complejas que las nuestras, por ejemplo, en toda esta discusión que ha habido en la época Bush en Estados Unidos... los empresarios han estado defendiendo la acción afirmativa, y la razón que dan las grandes empresas es “yo necesito gerentes negros, yo necesito gerentes latinos”, o sea, “yo, como corporación, no me puedo manejar si no tengo en los niveles altos el mismo tipo de composición social que tengo en los niveles bajos”. Ese concepto no está en Chile. En nuestro país los de arriba son los “zares” y los de abajo son “plebeyos” y no nos produce ningún problema, no existe democracia suficiente como para criticar eso; eso en otros países genera ingobernabilidad. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

A juicio de los tomadores de decisión, esta segmentación no sólo ocurre en los sectores más pobres, sino que afecta a todo el sistema escolar, incluyendo a los colegios particulares pagados, que están segmentando en base a la capacidad económica de las familias.

Cada uno de estos carriles tienen segregaciones internas: en el caso privado, claramente por el costo; en el caso del municipio, por el mimetismo que se produce al tener que competir con los privados, lo que hace que si yo soy responsable de un municipio, tengo 20 escuelas a mi cargo, tengo 2 ó 3 escuelas que les está yendo bien con la matrícula y 18 que les está yendo más o menos, yo las empiezo a cuidar (las 2 ó 3) para hacerlas lo más competitivas posible. Coloco allí a los mejores profesores; las pinto una vez al año; no dejo nunca los vidrios quebrados; y así por delante, porque esas escuelas se transforman en el lugar donde yo capto recursos para poder atender a las otras, pero a las otras las atiengo subordinadamente, es decir, los mejores profesores los pongo donde estoy encontrando la plata para atender a las otras. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

La segmentación ocurre debido a las posibilidades que tienen los sostenedores para seleccionar a los estudiantes como parte del derecho a la libertad de enseñanza. Esta situación es evaluada negativamente por Juan Eduardo García Huidobro:

... nosotros tenemos, por un lado, elección de escuela por parte de los padres, pero tenemos también elección de alumnos por parte de las escuelas, que eso no ocurre en



ninguna parte del mundo. Los niveles de selección directa o indirecta que se les permite a los sostenedores en Chile es altísimo, hay selección a veces por motivo ideológico que tienen que ver con religión; hay selección, por plata, con el financiamiento compartido; hay selección por capacidades, a través de exámenes de admisión que se toman aun en escuelas públicas. Entonces tenemos ahí un conjunto de elementos que hacen que nuestra mixtura—y yo creo que todo el despelote<sup>35</sup> que tenemos ahora es básicamente eso: nuestra mixtura de libertad de enseñanza y descentralización, es una mixtura que no tiene por ninguna parte los contrapesos que hagan que eso permita una igual calidad para todos. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006).

Esta situación de segmentación del sistema escolar se produce porque no ha sido posible resolver las dos posiciones ideológicas que se encuentran presentes en el debate educacional: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Así lo expresa Juan Eduardo García Huidobro:

Esas son las dos cosas que yo veo más en conflicto. Yo diría que nadie se atreve a decir que no quiere una educación buena para los pobres; nadie se atreve a decir que quiere una educación de segunda categoría para los pobres, sino que estamos pensando que ojalá resultara igual, pero no nos estamos dando cuenta que produce segmentación, que la competencia, por lógica, deja al otro atrás, deja al otro afuera. Ahí hay un tema no resuelto, no desanudado, y claro, cuando yo este nudo no lo desanudo, en vez de mirarlo “con cierto pragmatismo”, es decir: “Mire, queremos lo mismo [mejorar la calidad de la educación]: veamos qué es lo que nos lleva más rápido”..., lo volvemos a ideologizar y resulta que tú eres partidario de la libertad de enseñanza y yo soy partidario del Estado Docente... no solucionamos el problema. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

A juicio de Juan Eduardo García Huidobro, uno de los temas que deben enfrentarse y solucionarse se refiere a la modalidad de financiamiento compartido:

Yo creo que el país va a tener que plantearse—pero no lo veo ahora—una revisión muy profunda del financiamiento compartido, tenemos que ir a una solución que, a lo mejor, puede ser pago proporcional, pero si uno mantiene que el ingreso a un establecimiento está dado por el tamaño de mi bolsillo, la segmentación va a seguir aumentando, y el esfuerzo de un chileno o madre bien nacida, va a ser pasar de un colegio de 15 lucas<sup>36</sup> a 25 lucas porque se supone que así como cuando compro un jamón de más precio, a lo mejor, va a ser un poquito mejor la educación que le dan a mi hijo, y como es legítimo, es casi ética esta preocupación preferente que los padres tienen por sus niños. Esta buena disposición se transforma en una sociedad invisible. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

Otro de los temas que afecta el proceso de inclusión social se trata de los mecanismos de selección que los colegios establecen a partir del proyecto educativo como expresión de la libertad de enseñanza en un sistema educativo descentralizado. Esta situación es valorada por los defensores de la libertad de enseñanza, como Alfredo Prieto:

Yo quiero formar una corporación y defino que los alumnos que quieran venir aquí deben tener determinadas características. Esto es muy importante para los colegios

---

<sup>35</sup> Desorden.

<sup>36</sup> Mil pesos.

de iglesia, fundamentalmente, que acepten un proyecto educativo; yo no puedo entrar aquí para pedir que este colegio de iglesia se transforme en laico, tienen que ir a otra parte, o que pase a ser público; primero, hay un proyecto educativo que hay que tener detrás y que hay que respetar, y después de seleccionar pasa como en todas las cosas ... en todas las universidades, hasta en las públicas y todo; cuando Ud. tiene 50 vacantes y resulta que tiene 60 interesados, a 10 hay que echarlos para afuera, y va a tratar de quedarse con los 50 mejores. (Entrevista a A. Prieto, 2006)

En el mismo sentido se expresa René Salamé cuando expresa la legitimidad de los procesos de elección para mejorar la calidad de la educación:

Eso es así en un sistema de esta naturaleza, desafortunadamente, y es la única manera de mantener la calidad. El tema es que esto hay que hacerlo con el cuidado de no hacer exclusión tampoco. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Otro aspecto que surge como explicación de la segmentación del sistema escolar se refiere a la estructura social de nuestra sociedad. En este sentido, la desigualdad educativa sería reflejo de la desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad. Así lo expresa Ricardo Lagos:

Los elementos de medición nunca los hemos ajustado por nivel socioeconómico, entonces ¿qué es lo que me está midiendo? Está midiendo lo que yo ya sé: que los ciudadanos de colegios privados pagados, que tienen una subvención cinco veces mayor que la que da el Estado, tienen mejor rendimiento, ¿pero eso es porque la subvención es mayor?... no; es porque los niños que van allí son de un nivel socioeconómico distinto, y la correlación que hay entre ingreso de los padres y nivel educacional de los padres—porque hay una correlación entre ingreso de los padres y nivel educacional de los padres—en consecuencia, cuando me hacen estas comparaciones de calidad entre el sector público y privado le digo “no vale”. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

En el mismo sentido, Ricardo Lagos señala que una explicación de los bajos resultados del sistema escolar se refiere a los bajos niveles educacionales de los padres. La paradoja de esta interpretación es que de ser así, el mejoramiento de la calidad de la educación se apreciaría en las siguientes generaciones. Así se desprende del siguiente diálogo:

Entrevistador: Lo que pasa es que uno esperaría que una política descentralizada al tener mayor capacidad de enfrentar los problemas locales, genere mayor igualdad...

Ricardo Lagos: ... el primer elemento que explica los rendimientos educativos es el rendimiento educativo de tus padres: si tus padres tienen la educación que tienen, tú no la cambiaste ya; es un dato que tú recibes.

Entrevistador: ¿y por tanto el efecto de esta política estaría en la próxima generación?

Ricardo Lagos: No me cabe duda, claro; bueno, que quieres que te diga...

En relación con el tema de la inclusión social, resulta importante analizar el conflicto suscitado el año 2005 por los estudiantes secundarios en relación con la calidad de la educación.

Sobre el particular, algunos tomadores de decisión educacional interpretan que este proceso produjo conciencia en el país sobre la mala calidad de la educación y generó la necesidad de discutir el tema cuestionando los dilemas existentes en la política descentralizada referidos al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. Sin embargo, se cuestiona que el eje de la discusión deba

estar centrado en la derogación de la LOCE, en tanto las disposiciones legales que estructuran estas condiciones de nuestro sistema educacional no están en la Ley Orgánica, sino en otros articulados legales.

En este sentido, Alfredo Prieto expresa su opinión sobre el movimiento de estudiantes de secundaria:

Lo bueno [de las movilizaciones estudiantiles] es que hizo tomar conciencia al país de los problemas de calidad de educación que tenemos... No me gustó una cosa, porque de alguna manera se manejó, se instrumentalizó un poco a los niños en esta materia, porque en el discurso que decían ellos se daba cuenta uno que era un tema que no manejaban. ¿Por qué era la huelga?: “por la derogación de la LOCE”. Yo me pregunto, ¿alguno de ellos habrá leído la LOCE? ¿qué tiene que ver la LOCE con el tema de la calidad de la educación si tenemos grandes colegios con LOCE y pésimos colegios con LOCE? Y prueba de que ninguno ha leído la LOCE es que la LOCE no tiene nada que ver con lo que ellos están planteando, porque la gran regulación de la LOCE es la ley de educación superior, y éste no era un tema de educación superior... (Entrevista a A. Prieto, 2006)

Iván Núñez, por su parte, coincide con la idea que el problema no radica en la LOCE, aunque explica que su derogación significará la consolidación del modelo neoliberal, en tanto dejará sin contrapeso estatal la libertad de enseñanza.

Es el sueño del neoliberal: la derogación de la LOCE, nada de Consejo Superior de Educación, asegurar que haya un mínimo de horas que se tienen que dedicar a tales materias, en fin, y eso sería la plena descentralización. Hay una ignorancia que uno se la puede perdonar a los estudiantes secundarios, pero que no se la perdono al Colegio de Profesores que tienen incluso un Departamento Jurídico. A menudo llegan aquí... con deseos de reformas radicales de la LOCE, porque en la LOCE está el fundamento jurídico de la regulación del mercado y de la privatización, y eso no es cierto. Se les olvida que las normas jurídicas que hacen posible aquello contra lo cual ellos luchan fueron dictadas el año 80: son las leyes de traspaso de financiamiento, y que son de quórum simple. Podrían dar batallas mucho más eficaces contra esas leyes y no enredarse en tratar de intervenir sobre la LOCE que, por lo demás, hemos modificado varias veces. Hay una explicable ceguera política jurídica que es imperdonable... (Entrevista a I. Núñez, 2006)

Tratando de comprender las causas del conflicto estudiantil, los diversos actores entrevistados coinciden en señalar que se trata de una consecuencia no esperada del propio desarrollo de la política descentralizada, en el sentido que hoy se han logrado los objetivos de ampliación de la cobertura educacional, con lo cual, las demandas por el derecho a la educación han cambiado de énfasis, ahora centrándose en la calidad de la educación recibida.

En este sentido, Cristian Cox explica que las causas del descontento estudiantil radican en las políticas educativas que se han realizado:

Yo creo que [los estudiantes secundarios que están protestando] son hijos de un sistema y de una experiencia escolar y de una sociedad que los hace ponerse muy por delante de lo que están recibiendo en su experiencia cotidiana [en el sistema escolar], que los hace demandar políticamente algo que la generación anterior no tenía por dónde ocurrírsele ... Yo tengo mi interpretación, que no está en ninguna parte, y es que la insatisfacción juvenil (...) tiene que ver con la distancia que hay entre el acceso

a la información (...) versus su cotidianeidad escolar y esa distancia (...), al final, tiene que ver con sus docentes y con lo que son capaces de organizar. Eso no está resultando. Al final, el grito [de los estudiantes secundarios] “no queremos más de lo mismo” es un grito respecto a esta contradicción. Tienen un profesor que - éste es un cuento real- está pasando los Aztecas y llevan 3 clases: el martes, el jueves, el otro martes, y siguen los Aztecas, [y los alumnos reclaman] “ya po, profe, tercera vez con los aztecas”. [Los estudiantes secundarios se dan cuenta que] si hacen así [un clic en internet] tienen acceso a los aztecas, con documentos originales... y el profe, por su parte, metiendo unas definiciones secas. Están las distancias entre eso y lo que pueden acceder, con lo que está pasando y su velocidad, que te atreves a decir: “estamos recibiendo una mala educación”... O sea, sin el Programa Enlaces<sup>37</sup> no puede pasar esto. (Entrevista A C. Cox, 2006)

Ricardo Lagos tiene una explicación semejante para entender las demandas estudiantiles, en el sentido que esto es generado por el propio avance de la cobertura educacional:

Entonces que tú tengas hoy día 7 de cada 10 jóvenes que están en la universidad y son primera generación de su familia, ¿qué países muestran esa cifra? ¿cuántos eran del quintil más bajo que estaban en la universidad en el año 90?: 4,3% ¿cuántos del quintil más bajo están en la universidad hoy día, respecto a su cobertura total?: 12%. Claro, tú me dirás “sí, pero fíjese usted señor que el 40% tenía cobertura total del 20% más rico en el año 90, y ahora 60% de cobertura...” De acuerdo, claro ¿pero quién creció más rápido? ... O sea, yo no estoy diciendo que esto es todo una panacea ni mucho menos, pero creo que hemos tenido un avance como pocas veces en la historia de Chile en materia educacional y ese avance se expresa en esas cifras que te estoy dando, y esas cifras son producto de una definición muy fuerte. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

## Algunas Propuestas para Resolver los Conflictos del Sistema Educacional

Enfrentados al dilema que subyace a la política educativa descentralizada de nuestro país que se expresa entre los partidarios del derecho a la educación y la libertad de enseñanza, es posible reconocer en el discurso de los tomadores de decisión educacional algunos elementos que pueden considerarse como claves para el debate.

En este sentido, Cristian Cox considera esta situación como una posibilidad, más que como un obstáculo, para generar un nuevo pacto social:

Yo no creo que estemos atrapados; yo creo que ésta es una súper oportunidad de salto de verdad. Creo que una forma de describirlo es que el pacto que tenía la sociedad chilena sobre su sistema escolar, plasmado exactamente cuatro años después de la transición<sup>38</sup>, tocó techo y llegó hasta donde podía llegar. El máximo en términos de inversiones con cambios muy radicales en las dimensiones de cobertura y de condiciones para aprender, saltos cósmicos, cuánticos, pero sin equidad y sin dar saltos en calidad, por lo tanto, el pacto tiene que ser redefinido para resolver esos problemas en las dos dimensiones, y el punto en que estamos es que eso, ni los

---

<sup>37</sup> Programa del Ministerio de Educación cuyo objetivo es introducir tecnologías de la comunicación (computadores e internet).

<sup>38</sup> Se refiere al informe Brunner sobre Modernización del sistema educacional chileno.

expertos ni la sociedad, aceptan más que es posible lograr sin intervenir algunas de las dimensiones institucionales. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Juan Eduardo García Huidobro argumenta en el mismo sentido de considerar el contexto de las movilizaciones estudiantiles como una oportunidad para volver a discutir los acuerdos educacionales para mejorar la calidad de la educación:

Estoy dispuesto a que discutamos de nuevo este cuento, o sea, estoy dispuesto a ceder un poco, esto que se logró que es la LOCE, discutámosla. Por supuesto, que yo voy a tratar de llevarla más allá y tú quieres traerla más acá, pero discutámoslo, hablemos el tema, no dejemos esta cuestión. Me parece que es una buena oportunidad, porque además hay ámbitos de todo este cuento donde esta competencia es claro que está produciendo mayor daño y de repente ahí podamos aunarnos en lo que sigue. Yo tengo la impresión de que el tema municipal puede ser un tema más sensible, hay alcaldes de todos los colores, de todos los partidos. Todos tienen la responsabilidad de dar una educación razonable a los chiquillos, no se la están pudiendo dar, podría por allí haber algo interesante. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

Cox argumenta a favor del rol del Estado y cree que existen las condiciones necesarias para generar acuerdos en este sentido, en función de lograr mejor calidad y equidad del sistema escolar:

Ellos creen que la van a resolver en el sentido que esta mezcla de Estado y mercado, de libertad de enseñanza y derecho a la educación, se va a resolver en favor de uno de los polos: más Estado, más derecho a la educación, no más lucro en la educación, etc. Yo estoy convencido que no va a ser así, porque la sociedad chilena está armada de una manera que no lo permite, pero se va a llegar a un nuevo pacto que va a tener impacto positivo sobre la institucionalidad que tenemos y la dirección de ese nuevo pacto por supuesto que es en la dirección de más Estado, más seriedad, más pro actividad pública respecto a equidad. (Entrevista a C. Cox, 2006)

Respecto de los requisitos para ser sostenedor de establecimientos educacionales, Ricardo Lagos plantea que se puede avanzar hacia una sociedad en comandita en la que se genera una alianza entre el sostenedor y un profesional de la educación:

Tú podrías establecer algún tipo de requisito, me parece razonable, decir “mire, si Los de Abajo<sup>39</sup> quieren poner un colegio... hay que distinguir ... la parte financiera de la parte profesional”, algo así como las farmacias de antes... en las farmacias tenía que haber un químico farmacéutico, entonces se establecía lo que se llamaba la sociedad en comandita en derecho, en donde un señor ponía la plata y otro señor ponía el título profesional, y tú no podías poner una farmacia si no tenías un químico farmacéutico ... tú podrías discutir algo similar, digamos, está bien, este señor Los de Abajo—por así decirlo—son la unidad que va a entregar los recursos económicos para echar a caminar a esa entidad, pero tiene que haber personal técnico adecuado, o sea, para responder tu pregunta, creo que efectivamente tiene que haber mayor control. (Entrevista a R. Lagos, 2006)

---

<sup>39</sup> Barra del equipo de fútbol Universidad de Chile. Se han constituido en sostenedor de un colegio particular subvencionado para sus representados.

Respecto de la asignación de recursos por parte del Estado para garantizar el derecho a la educación en un contexto de libertad de enseñanza, Salamé plantea que se debe organizar la oferta educacional en función de las necesidades existentes:

El Estado no tiene por qué entregar recursos donde no hay necesidades. Hay que facilitar el ingreso a los privados, pero donde el Estado lo necesite; si las necesidades están cubiertas, por qué yo voy a tener que destinar plata de todos los chilenos para crear una sobre oferta educacional. (Entrevista a R. Salamé, 2006)

Otro aspecto que puede ser abordado en la actual discusión educacional se relaciona con los procesos de selección al que los estudiantes son sometidos.

Yo también creo que habría piso para trabajar más los aspectos de no discriminación al interior de la educación privada, porque uno se da cuenta que en este mundo de lo privado hay un conjunto de sostenedores que tal vez son los más ideológicos, los más ligados a la iglesia o a proyectos de fundaciones, etc., que tienen una concepción pedagógica razonable, dada su concepción. Ellos no están ahí por mercado, sino más bien por filantropía, lo típico de una fundación que busca fines públicos con medios privados, pero básicamente tienen una finalidad de educación pública y esos tienen mucho peso dentro de la derecha, y por lo tanto, de repente, personajes como Gonzalo Vial, por ejemplo, obviamente que son acérrimos partidarios de la libertad de enseñanza, todo lo que huele a Ministerio de Educación es malo, pero no tendrían, yo creo, mayores dificultades en concordar un conjunto de medidas no discriminatorias porque ellos efectivamente buscan la no discriminación. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

Además, se plantea la posibilidad de repensar la organización de la educación municipal buscando una institución territorial más eficiente. En este sentido, Juan Eduardo García Huidobro señala que:

En el mundo de la educación del Estado, yo soy partidario—por lo menos de jugarme por esa hipótesis y ver si se puede estudiar—por un diseño que reduzca los 350 prestadores municipales a no más de 40 ... En otras palabras, la responsabilidad por hacer que los colegios funcionen y funcionen bien, que hayan buenos resultados, que los niños no se queden atrás, eso lo tiraría más bien al lado de los administradores; los colocaría no al nivel de cada municipio, sino que a entidades más grandes; y colocaría más bien un sistema de inspección mucho más global, no solamente inspección de subvenciones para este sistema municipal. Entonces tendríamos que poner personas de muy alto nivel que no van a hacer una visita, sino que se pasan un mes en una de estas organizaciones, ven diferentes escuelas, hacen reuniones con los directores, hacen un montón de cosas y sacan un texto de auditoría que obliga, un poco el sistema que existe en Inglaterra, y por otro lado en el caso de la educación privada, yo creo que hay un sistema mixto, una serie de escuelas que son escuelas sueltas y en ese caso sí tiene que ver una supervisión como la entendemos, alguien que le dé apoyo. (Entrevista a J. E. García Huidobro, 2006)

## Conclusiones

Como se ha visto en este análisis, los procesos de integración social han sido afectados por las políticas descentralizadas que caracterizan a nuestro sistema educacional; en particular, se argumenta que la libertad de enseñanza y el financiamiento compartido han profundizado la segmentación social. Sin embargo, existe coincidencia en percibir que esta situación es provocada por un efecto no esperado, en el sentido que el aumento de la cobertura está repercutiendo en la demanda social por una educación de calidad.

Para analizar este proceso, es necesario comprender el contexto en el cual ocurre. Este análisis muestra que, en Chile, se pasó, de manera drástica, desde una política educativa centralizada—proveída fundamentalmente por el Estado—a una descentralizada, en donde diversos actores compiten por entregar el servicio educativo. La transformación del sistema se caracteriza por su origen antidemocrático, no sólo porque fue realizado en dictadura, sino además porque el gobierno militar aprobó la Ley Orgánica Constitución de Enseñanza el último día de su mandato y estableció los márgenes en los cuales debía estructurarse el sistema educativo en los gobiernos de la Concertación, sabiendo que era imposible su transformación debido a los altos quórum parlamentarios que necesita su derogación. Además, la Concertación no se atrevió a establecer los mecanismos para modificarla, sino que prefirió crear una reforma educacional sobre esta estructura.

En este contexto, la política de descentralización se encuentra tensionada entre dos principios que subyacen tanto en el diseño como en la implementación: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Los partidarios de estos dos principios se encuentran de manera transversal en el gobierno militar como en los partidos de la Concertación; además se encuentran en la derecha, en el centro y en la izquierda del arco político. De este modo, es posible señalar que la tensión provocada por esta dualidad de principios en pugna no ha podido ser resuelta en el debate educacional, de modo de encontrar conciliaciones entre ambos.

Este diseño de políticas descentralizadas ha implicado la reducción de las competencias planificadoras y administrativas del Estado para cederlas a los proveedores de los servicios educacionales. Esta modalidad de descentralización va acompañada por la posibilidad de creación de establecimientos educacionales y por la libertad de elección por parte de los usuarios. Una especie de sesudo privatización o imitación de las formas en que funcionan los servicios privados, regidos por las reglas de mercado, conformando lo que Whitty (2000) ha llamado “cuasi mercados” educacionales. En este cuasi mercado se constituye un nuevo modelo de “Estado empresario” (Santos, 1999) que busca someter la administración pública a los criterios de eficiencia, eficacia, creatividad, competitividad y servicio a los consumidores propios del mundo empresarial.

Este cuasi mercado se caracteriza por la liberalización del derecho a la educación; el deterioro de las escuelas municipales; la segmentación del sistema escolar por nivel socioeconómico; la presión por la evaluación de las escuelas, los profesores y los alumnos.

Un efecto de este sistema de cuasi mercado ha sido el aumento de la cobertura educacional y la disminución de la deserción escolar. Esta situación se ha provocado por el sistema de financiamiento que presiona a los proveedores del servicio educacional a responsabilizarse por los alumnos, debido a que ello es una variable clave en la asignación de recursos.

En este contexto, la institución escolar se ha desestabilizado, en tanto ha dejado de ser un eslabón de una cadena burocrática (Dubet, 1998) y está obligada a formular una política, que se expresa en su Proyecto Educativo, capaz de responder a las múltiples demandas sociales. Sin embargo, el aumento de las demandas sociales hacia el sistema educativo ha implicado que ha dejado de ser una institución de consenso, pasando a convertirse en un organismo en crisis.

El Estado y las organizaciones burocráticas, por su parte, han perdido legitimidad y capacidad para administrar el conflicto y traspasan la responsabilidad a las escuelas (Contreras, 2002), pero sin que ello signifique abandonar el control central, ya que mantiene el diseño del currículo nacional y la fijación de los objetivos de productividad del sistema escolar. Estos cambios se

articulan desde el centro hacia la periferia, desde la administración burocrática hacia los municipios y sostenedores, desde la política hacia la gestión (Contreras, 2002).

En este cuasi mercado, la educación es concebida como un bien de consumo, respecto del cual los sujetos deben ejercer su libertad de elección, eligiendo una escuela y rechazando otra. Se argumenta que la escuela es más democrática al ejercer este derecho y se exige a las escuelas que sean más diferentes entre ellas. Esta situación conduce a la competencia entre escuelas y a la necesidad de ajustarse a las demandas. En este sentido, el Proyecto Educativo constituye un elemento esencial de diferenciación y el SIMCE permite hacer evaluaciones comparativas entre los distintos logros alcanzados. Las orientaciones de política educativa impulsan a las escuelas a elevar sus rendimientos según determinados estándares que reducen el aprendizaje al desempeño en pruebas de conocimientos en materias consideradas fundamentales y se insta a las familias a asimilar que la calidad de la educación depende del rendimiento del establecimiento. Se evita, de este modo, el surgimiento de otro tipo de experiencias educacionales que no estén orientadas a los logros, obligando a las escuelas a trabajar desde una concepción instrumental del currículo.

En este sentido, la descentralización educacional se realiza sobre la base del aislamiento de las escuelas. No se comprende, en la política educativa, que existen mega sostenedores, municipales y subvencionados, que administran estructuras intermedias con capacidad de creación y actuación política y no sólo de ejecución administrativa (Angulo, 1992). En esta perspectiva, el éxito de la reforma depende de que los colegios asuman ideológicamente el principio de la competencia como nueva regla del juego dentro de los márgenes del currículum oficial. Se les pide que realicen mecanismos de control interno para adaptarse al control externo, dado por los resultados de la Prueba SIMCE, constituyendo así en una conducción a distancia (Ball, 1993) realizada por el Estado, en donde la coerción es reemplazada por el auto control.

Sin embargo, la extensión masiva de la escolarización que evidencia nuestro sistema escolar ha generado nuevos procesos de exclusión social, en tanto el derecho a una educación de calidad se transforma en un privilegio de quienes tienen la posibilidad de pagar por ella, permitiendo a los grupos anteriormente excluidos del sistema escolar que asistan a él, pero recibiendo una educación de mala calidad. De este modo, antes la escuela era para unos pocos y la exclusión estaba fuera; ahora, la escuela es para todos y la exclusión está dentro de sistema escolar.

Esta segmentación por dependencias administrativas no sólo perjudica a los más pobres, sino también a los grupos de elite que encerrados en sus “ghettos educativos” construyen una oferta educacional que también es de mala calidad, como lo muestran las pruebas internacionales en las cuales Chile ha participado. El alto costo que pagan por la educación que reciben muestra que el sistema es engañoso también para ellos, haciéndoles creer que la calidad de la educación que reciben sus hijos es mejor.

Entre los principales elementos considerados como obstaculizadores a este modelo de descentralización se señalan: el Estatuto Docente, el financiamiento compartido y los profesores. El primero de ellos debido a que es una pretensión de centralismo que introduce elementos distorsionadores del funcionamiento del mercado educacional, prefijando los salarios en el sector municipal; el financiamiento compartido porque es percibido como un potenciador de la segmentación social que ha constituido un cuarto subsistema, además del municipal, del particular subvencionado y del pagado. Y por último, todos los actores coinciden en señalar que los profesores, su formación y su tradicional forma de entender su actividad pedagógica, inciden de manera negativa en el logro de los objetivos de mejorar la calidad de la educación.

La paradoja de este análisis es que los actores internos del sistema escolar, tanto directores, profesores, alumnos y sus padres, aprecian el valor del sistema escolar y su nueva autonomía. Así, los directores y los profesores perciben que tienen amplios grados de libertad, en particular en los aspectos referidos al desarrollo curricular, aunque el Coordinador de la Unidad de Currículum del



Ministerio de Educación y otros tomadores de decisión educacional creen que su rol es solo de implementadores del currículum nacional. Sin embargo, esta alta percepción de autonomía no se relaciona con la mejora en la calidad de los resultados.

Por su parte, los alumnos perciben que tienen todas las posibilidades de ingresar al mundo adulto y que, para triunfar en la vida, hay que tener las competencias del mundo postfordista: flexibilidad laboral, capacidad de adaptación, espíritu emprendedor.

Las recientes movilizaciones de los estudiantes secundarios pueden explicarse de este modo, en el sentido que se trata de exigir una educación de mejor calidad y por tanto, mayor inclusión social. No son jóvenes que quieren bajarse del sistema, sino que piden que se los escuche y entregue las herramientas necesarias para alcanzar las oportunidades que creen merecer y así alcanzar sus altos objetivos personales.

La política social para enfrentar la exclusión social, producto de la incapacidad del mundo político para resolver el dilema entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, delega en las escuelas la responsabilidad del mejoramiento de la calidad de la educación, en tanto estima que la competencia entre ellas llevará a un darwinismo social. Sin embargo, esta política educativa está teniendo consecuencias dramáticas sobre la calidad y la equidad del sistema escolar, lo cual no sólo afecta a los sujetos individualmente, sino que mermará las posibilidades de consolidación de una sociedad democrática y las aspiraciones de inserción en un mundo globalizado.

Un nuevo pacto educativo requerirá necesariamente que las partes involucradas en las decisiones educacionales cedan parte de su “verdad” para sumarse a un proyecto educativo nacional que concrete las altas aspiraciones de los jóvenes.

## Bibliografía

- Almonacid, C. (2004). Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, N° 333, 165-196. Ministerio de educación, España.
- Almonacid, C. (2001). Creación de mercados de educación en Chile. *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, 165-170.
- Almonacid, C. (2000). Educación y exclusión social: una mirada desde la experiencia educacional chilena. En P. Gentili & G. Frigotto (Comps.), *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. 159-165. Buenos Aires: Clacso.
- Angulo, J. (1992). Descentralización y evaluación en el sistema educativo español. *Escuela Popular*, N°3, 23-87.
- Ball, S. (1993). Culture, cost and control: self management and entrepreneurial schooling in England and Wales. En J. Smyth (Ed.), *A socially critical view of the self managing school*, 63-82. London: Falmer Press.
- Bolívar, A. (1998). Usos políticos de la autonomía de los centros y obstáculos para su ejercicio. En Q. Martín-Moreno et al. (Coords.), *V Congreso Interuniversitario de Organización de Instituciones Educativas*, 375-384. Madrid: Dptos de Didáctica y Organización de la UCM, UNED y Univ. de Alcalá de Henares.
- Bowe, R., Ball, S. & Gewirtz, S. (1996). La elección de los padres, el consumo y la teoría social: el funcionamiento de los micromercados en la educación. *Revista Propuesta Educativa*, 14, 53-59. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Carnoy, M. (s.f.). La privatización ¿mejora la escuela? *Revista Propuesta Educativa*, 24, 53-57. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL.

- Coleman, J. S. (Comp.). (1965). *Education and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, R. (1977). Some Comparative Principles of Educational Stratification., *Harvard Educational Review*, 47, 1-27.
- Contreras, D. et al. (2005). Movilidad y vulnerabilidad en Chile, *En Foco*, N° 56. Recuperado 12/4/2007 de <http://www.expansiva.cl>
- Contreras, J. (2002). Política del currículum y deliberación pedagógica. La redefinición de la escuela democrática. En I. Westbury, *¿Hacia donde va el currículum? La contribución de la teoría deliberadora*. Madrid: Pomares.
- Corvalán, J. (2001). Las transformaciones educativas recientes y los cambios de la política social en Chile y América Latina. Hipótesis sobre los discursos dominantes. Santiago: CIDE.
- Chubb, J. E. & Moe, T. (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution.
- Dubet, F. (1998). En la escuela. Sociología de la experiencia cotidiana. Madrid: Losada.
- Elster, J. (1994). Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias. Madrid: Gedisa.
- Espínola, V. (1992). *Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The case of Chile*. Santiago: CIDE.
- Eyzaguirre, B. (2001). La calidad de la educación en cifras. *Centro de Estudios Públicos*, N° 84, 85-203.
- Fernández Mellizo-Soto, M. (2003). *Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa*. Madrid: Pomares.
- Gairín, J. (2005). La descentralización educacional ¿una solución o un problema? Barcelona: Praxis Editorial S.A.
- Gentili, P. (2000). Un zapato perdido. O cuando las miradas saben mirar. *Cuadernos de Pedagogía*, N° 308, 165-170.
- Goetz, J. P. & LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Madrid: Morata.
- Green, A. (2001). *Convergencias y divergentes en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Madrid: Pomares.
- Lindbland, S. & Popkewits, T. (2000). Education governance and social integration and exclusion: national cases of educational system and recent reforms. *Uppsala Reports in Education* 34, 1-190.
- Lindbland, S. & Popkewits, T. (2000). Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts. *Uppsala Reports in Education* 36, 1-210.
- Lindblad, S. & Popkewitz, T.S. (2003). Gobernación educativa e inclusión y exclusión social: dificultades conceptuales y problemáticas en la política y la investigación. En J. Luengo Navas (Comp.), *Paradigmas de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar*, 116-175, Barcelona: Pomares.
- Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. (Eds.) (1999). Education governance and social integration and exclusion: national cases of educational systems and recent reforms. *Uppsala Reports on Education* 34, 1-189
- Mella, O. (2002). Educación y equidad. Aportes a la discusión a partir de resultados de Investigación *Revista Digital UMBRAL 2000*, Vol. 10. Recuperado 15/5/2007 de <http://www.grade.org.pe/ime/docs/Educación%20y%20equidad%20-%20Mella.pdf>
- Montt y otros (2006). *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte*. Santiago: MINEDUC.
- Munín, H. (1998). *La autonomía de la escuela ¿libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique.

- Núñez, J. et al. (2002). ¿Pueden mejorar su PAA los alumnos de escasos recursos? Evidencia experimental. *Cuadernos de Economía*, N° 116, 5-25.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación*. París: OCDE.
- Pedró, F. & Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Pereyra, M. (Coord.). *Infancia y escolarización en la modernidad tardía* Madrid: Universidad Internacional de Andalucía/Akal, .
- Popkewitz, T. S. (2000). *Educational knowledge. Changing Relationships Between the State, Civil Society and the Educational Community*. Albany: SUNY Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Puelles, M. (1996). *Estudios teóricos sobre las experiencias de descentralización educativa*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Cultura/OEI, FLACSO.
- Redondo, J., Almonacid, C. et al. (2007). *El derecho a la educación en Chile*. Recuperado 25/7/2007 de [http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion\\_Flape/08Chile\\_Derecho.pdf](http://www.foro-latino.org/flape/producciones/coleccion_Flape/08Chile_Derecho.pdf)
- Santos, B. A. (1999). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Sapelli, C. (2002). Subsidios al alumno o a la escuela: efectos sobre la elección de colegios públicos. *Cuadernos de Economía*, 39, 117, 175-202.
- Strauss, A. L. & Corbin, J. (1990). *Basic of Qualitative Research*. London: Newbury Park.
- Tezanos (2001). *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas..* Madrid: Biblioteca Nueva.
- Whitty, G. (2000). *Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología y política de la educación*. Madrid: Pomares.

### Acerca de los autores

**Claudio Almonacid Aguila**, doctor en Educación, Secretario Académico de la Coordinación de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Chile). Ha sido funcionario del Ministerio de Educación (1997-2001) y se ha desempeñado como docente de postgrado de diversas universidades chilenas. Su área de investigación son las políticas educacionales en contextos de mercados educacionales.

**Antonio Luzón Trujillo**, doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación y profesor asociado de la Universidad de Granada (España). Imparte docencia de Educación Comparada en el Departamento de Pedagogía de la Facultad de Ciencias de la Educación. Miembro del Grupo de Investigación “Políticas y reformas educativas”(HUM-308) de la Junta de Andalucía, desde el que participa en varios campos de investigación relacionados con la educación y políticas comparadas. Entre sus obras, destaca *La educación de adultos en Andalucía: de la LGE a la LOGSE* (1997), así como “Los sistemas educativos de la Unión Europea” en Andy Green et al. (2001): *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. “La imagen de la escuela a través del discurso de la sociedad civil” en Álvarez, J. y otros (2002): *Participación, Convivencia y Ciudadanía*. “La familia en el epicentro de una infancia imaginada: Transformaciones actuales e implicaciones mutuas” en Pereyra, M. A. y otros (2002): *Infancia y escolarización en la modernidad tardía*. “Europe in Spanish Textbooks: a Vague Image in the Space of Memory” en Schissler, H. and Soysal, Y. (2004) (eds.): *The nation, Europe, the world: Textbooks and curricula in transition*. Ha participado en el proyecto europeo de investigación “Education Governance and Social Integration and Exclusion in Europe” (1998-2000), miembro investigador de un Proyecto Excelencia financiado por la Junta de Andalucía, titulado, “Articulación de políticas educativas en la Formación Profesional específica a través de las competencias”, además miembro investigador de un proyecto I+D financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia titulado “La incidencia de la elección de centro educativo en los procesos de inclusión y exclusión social en la comunidad autónoma de Andalucía.

**Mónica Torres Sánchez** doctora en Psicopedagogía y profesora ayudante de la Universidad de Granada (España). Imparte docencia de Educación Comparada y Política Educativa en el Departamento de Pedagogía de la Facultad de Ciencias de la Educación. Becaria de investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (1999-2002) y miembro del Grupo de Investigación “Políticas y reformas educativas”, desde el que participa en varios campos de investigación relacionados con la educación y políticas comparadas relacionadas con el capital social. Entre sus obras, destaca “Los sistemas educativos de la Unión Europea” en Andy Green et al. (2001): *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*; “La escuela ante la exclusión social, la escuela ante el tiempo escolar” en *La escuela y sus agentes ante la exclusión social*; “El sistema educativo en el Reino Unido” en Whitty, G.(2000), *Teoría social y política*, Ed. Pomares; “Social Capital and education: a new discourse” en *Towards the end of education system* (Londres, 2002). Participó en el proyecto europeo de investigación “Education Governance and Social Integration and Exclusion in Europe” (1998-2000). Además es miembro investigador de un Proyecto Excelencia financiado por la Junta de Andalucía, titulado, “Articulación de políticas educativas en la Formación Profesional específica a través de las competencias”, además miembro investigador de un proyecto I+D financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia titulado “La incidencia de la elección de centro educativo en los procesos de inclusión y exclusión social en la comunidad autónoma de Andalucía.

## **Archivos Analíticos de Políticas Educativas** <http://epaa.asu.edu>

**Editor**

**Gustavo E. Fischman**  
Arizona State University

**Asistentes editoriales: Rafael O. Serrano (ASU) & Lucia Terra (UBC)**

**Hugo Aboites**

UAM-Xochimilco, México

**Claudio Almonacid Avila**

UMCE, Chile

**Alejandra Birgin**

FLACSO-UBA, Argentina

**Mariano Fernández Enguita**

Universidad de Salamanca. España

**Roberto Leher**

UFRJ, Brasil

**Pia Lindquist Wong**

CSUS, USA

**Alma Maldonado**

University of Arizona, USA

**Imanol Ordorika**

IIE-UNAM, México

**Miguel A. Pereyra**

Universidad de Granada, España

**Romualdo Portella de Oliveira**

Universidade de São Paulo, Brasil

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**José Gimeno Sacristán**

Universidad de Valencia, España

**Susan Street**

CIESAS Occidente, México

**Daniel Suárez**

LPP-UBA, Argentina

**Jurjo Torres Santomé**

Universidad de la Coruña, España

**Armando Alcántara Santuario**

CESU, México

**Dalila Andrade de Oliveira**

UFMG, Brasil

**Sigfredo Chiroque**

IPP, Perú

**Gaudêncio Frigotto**

UERJ, Brasil

**Nilma Lino Gomes**

UFMG, Brasil

**María Loreto Egaña**

PIIE, Chile

**José Felipe Martínez Fernández**

UCLA, USA

**Vanilda Paiva**

UERJ, Brasil

**Mónica Pini**

UNSAM, Argentina

**Paula Razquin**

UNESCO, Francia

**Diana Rhoten**

SSRC, USA

**Daniel Schugurensky**

UT-OISE Canadá

**Nelly P. Stromquist**

USC, USA

**Antonio Teodoro**

Universidade Lusófona, Lisboa

**Lílian do Valle**

UERJ, Brasil

**EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES** <http://epaa.asu.edu>

**Editor: Sherman Dorn, University of South Florida**

Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Sherman Dorn, [epaa-editor@shermadorn.com](mailto:epaa-editor@shermadorn.com).

**Editorial Board**

<b>Noga Admon</b>	<b>Jessica Allen</b>
<b>Cheryl Aman</b>	<b>Michael W. Apple</b>
<b>David C. Berliner</b>	<b>Damian Betebenner</b>
<b>Robert Bickel</b>	<b>Robert Bifulco</b>
<b>Anne Black</b>	<b>Henry Braun</b>
<b>Nick Burbules</b>	<b>Marisa Cannata</b>
<b>Casey Cobb</b>	<b>Arnold Danzig</b>
<b>Linda Darling-Hammond</b>	<b>Chad d'Entremont</b>
<b>John Diamond</b>	<b>Amy Garrett Dikkers</b>
<b>Tara Donohue</b>	<b>Gunapala Edirisooriya</b>
<b>Camille Farrington</b>	<b>Gustavo Fischman</b>
<b>Chris Frey</b>	<b>Richard Garlikov</b>
<b>Misty Ginicola</b>	<b>Gene V Glass</b>
<b>Harvey Goldstein</b>	<b>Jake Gross</b>
<b>Hee Kyung Hong</b>	<b>Aimee Howley</b>
<b>Craig B. Howley</b>	<b>Jaekyung Lee</b>
<b>Benjamin Levin</b>	<b>Jennifer Lloyd</b>
<b>Sarah Lubienski</b>	<b>Susan Maller</b>
<b>Les McLean</b>	<b>Roslyn Arlin Mickelson</b>
<b>Heinrich Mintrop</b>	<b>Shereeza Mohammed</b>
<b>Michele Moses</b>	<b>Sharon L. Nichols</b>
<b>Sean Reardon</b>	<b>A.G. Rud</b>
<b>Lorrie Shepard</b>	<b>Ben Superfine</b>
<b>Cally Waite</b>	<b>John Weathers</b>
<b>Kevin Welner</b>	<b>Ed Wiley</b>
<b>Terrence G. Wiley</b>	<b>Kyo Yamashiro</b>
<b>Stuart Yeh</b>	

**EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES** <http://epaa.asu.edu>

**New Scholar Board  
English Language Articles  
2007-2009**

<b>Wendy Chi</b>	<b>Corinna Crane</b>
<b>Jenny DeMonte</b>	<b>Craig Esposito</b>
<b>Timothy Ford</b>	<b>Samara Foster</b>
<b>Melissa L. Freeman</b>	<b>Kimberly Howard</b>
<b>Nils Kauffman</b>	<b>Felicia Sanders</b>
<b>Kenzo Sung</b>	<b>Tina Trujillo</b>
<b>Larisa Warhol</b>	