

**SERIE POLÍTICAS SOCIALES 11**

**VIABILIDAD ECONÓMICA E INSTITUCIONAL DE LA  
REFORMA EDUCATIVA EN CHILE**

**Rolando Franco  
Martín Hopenhayn  
Iván Núñez P.  
Edgardo Álvarez  
Joaquín Lavín  
Osvaldo Verdugo**



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1995

LC/L.926  
Diciembre de 1995

Los estudios contenidos en este trabajo fueron presentados al Seminario-taller "Reforma de la educación media en Chile: ¿hacia una mayor equidad?", realizado en la CEPAL en Santiago de Chile, el 11 y 12 de abril de 1995. Este documento contiene una introducción al tema, presentada por la División de Desarrollo Social, y las contribuciones de Rolando Franco y Martín Hopenhayn de la CEPAL. Iván Núñez del Ministerio de Educación Pública, Edgardo Álvarez de la Ilustre Municipalidad de la Pintana, Joaquín Lavín de la Ilustre Municipalidad de Las Condes y Osvaldo Verdugo del Colegio de Profesores de Chile. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<i>Resumen</i> .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
Capítulo I	
LA EDUCACION Y EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA <i>Rolando Franco</i> .....	9
A. MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES .....	9
1. Crecimiento hacia afuera .....	9
2. Sustitución de importaciones .....	10
3. El modelo posterior al ajuste .....	11
B. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS DOMINANTE Y EMERGENTE .....	13
1. Institucionalidad (I): Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores .....	13
2. Institucionalidad (II): Centralismo vs. descentralización .....	15
3. Lógica decisional: lógica burocrática vs. lógica de proyectos .....	17
4. Financiamiento (I): Fuentes de recursos: Estatal vs. cofinanciación .....	18
5. Financiamiento (II): Asignación de recursos: Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda .....	19
6. Objetivo: Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción .....	20
7. Criterio de prioridad y expansión: Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. primero, los más necesitados .....	21
8. Población beneficiaria: Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres .....	22
9. Enfoque: En los medios vs. en los fines .....	23
10. Indicador utilizado: Gasto público social vs. relación costo-impacto .....	23
CONCLUSIONES. UN PARADIGMA RESULTANTE .....	25

Capítulo II		
	<b>GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO</b>	
	<i>Martín Hopenhayn</i> .....	27
	1. Renovando la gestión y la organización del sistema .....	27
	2. El financiamiento de la calidad y equidad educativas .....	30
Capítulo III		
	<b>GOBIERNO, MUNICIPALIDADES Y PROFESORADO: DIFICULTADES PARA UN CONSENSO</b>	
	<i>Iván Núñez P.</i> .....	35
Capítulo IV		
	<b>PROBLEMAS PARA IMPULSAR EL MEJORAMIENTO EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO: LECCIONES DESDE LA PINTANA</b>	
	<i>Edgardo Alvarez</i> .....	39
Capítulo V		
	<b>TRASPASO DE COLEGIOS MUNICIPALES A SOCIEDADES DE PROFESORES: UNA ALTERNATIVA POR EVALUAR</b>	
	<i>Joaquín Lavín</i> .....	45
Capítulo VI		
	<b>HACIA UN PROYECTO NACIONAL DE EDUCACIÓN EQUITATIVA</b>	
	<i>Oswaldo Verdugo P.</i> .....	51
	Introducción .....	51
	1. ¿Qué reforma? .....	51
	2. Modernización y organización social .....	52
	3. La gestión política .....	53
	4. El rol de las comunidades .....	53
	5. Nueva actitud docente .....	54
	6. Asignatura pendiente .....	55
Notas .....		56
BIBLIOGRAFÍA .....		61
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS</b>		
	<b>CUADROS:</b>	
	1. Modelos de desarrollo y política social .....	12
	2. Paradigmas de la política social .....	14

## **Resumen**

Bajo el título "Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile" este número de la serie "Políticas Sociales" reúne las ponencias presentadas a la cuarta mesa redonda del Seminario-taller "Reforma de la educación media en Chile: ¿hacia una mayor equidad?", realizado en la CEPAL en Santiago de Chile el 11 y 12 de abril de 1995.

La primera mesa redonda se centró en el tratamiento de los aspectos generales de la calidad y equidad de la educación media; la segunda, en los aspectos exógenos al sistema educativo que tienen que ver con la calidad y equidad de la educación media; la tercera de ellas estuvo dirigida a examinar la relación entre educación y oportunidades y condiciones de empleo, y la cuarta a la viabilidad política, institucional y económica de la reforma educativa. La difusión de las ponencias correspondientes a las restantes mesas redondas se efectuó en los números 8, 9 y 10 de esta serie.

## INTRODUCCIÓN

En meses recientes ha crecido la preocupación por los bajos rendimientos que, en escala masiva, revelan las pruebas de medición de la calidad en la educación media en Chile. Asimismo, las evaluaciones indican que si bien los problemas afectan al sistema educativo en su conjunto, tienen un significativo corte socioeconómico. Alumnos de familias en quintiles de ingresos bajos muestran rendimientos en educación media claramente inferiores a los de sus pares en familias de quintiles más altos. Los rendimientos en establecimientos municipales son algo inferiores a los de establecimientos particulares subvencionados, y notoriamente más bajos que los de colegios privados pagados.

El dramatismo del diagnóstico coincide con una clara voluntad gubernamental de atacar frontalmente el problema de la educación media. Cabe consignar que la educación media es, en todos los países de América Latina y el Caribe, una etapa crítica del ciclo educativo, ya que es la última oportunidad para la mayoría de las personas de adquirir el capital de conocimiento necesario para su plena realización como ciudadanos y partícipes en el proceso productivo. En el caso de Chile la etapa de educación media es hoy determinante de la diferenciación socioeconómica de la generación emergente, ya que es el ciclo en que se registra la mayor parte de la deserción escolar. A diferencia de otros países de la región que ostentan mayor o menor desarrollo educativo, la educación media en Chile es decisiva en la estratificación de la generación nueva, marcando la diferencia entre quienes no tienen educación media completa, quienes sólo tienen diploma de educación media, quienes acceden a educación media de muy mala calidad, y quienes tienen estudios de tercer nivel.

Existe conciencia del anacronismo curricular del sistema educativo en su conjunto, y a la vez una resuelta decisión de gobierno por superar tanto el anacronismo como las inequidades de la educación media en plazos bastante cortos. Esta voluntad está respaldada no sólo con medidas efectivas, sobre todo de aumento sustancial del gasto público y privado en educación. También cuenta con el apoyo de amplios sectores políticos, de profesionales y de la sociedad civil en general.

La conciencia de las deficiencias va acompañada de un copioso material de diagnóstico y propuesta, y de una inflexión clara en los énfasis de la política educacional. Esta inflexión se traduce en anuncios del Ministro de Educación y de expertos de gobierno, respecto de las grandes líneas de acción en que se invertirán esfuerzos y recursos para transformar el sistema educativo y elevar la calidad y equidad de la educación media.

En un intento por acompañar este proceso y generar un espacio abierto al debate en torno al mismo, la CEPAL ha desarrollado una línea de investigación para ahondar en problemas y desafíos de la educación media en Chile. La División de Desarrollo Social de la CEPAL ha mantenido durante más de una década una línea de análisis de la situación de los jóvenes de América Latina y de las políticas educativas que podrían reducir las desigualdades de oportunidad entre jóvenes de diverso origen social. Más recientemente, la preocupación de la CEPAL se ha ido centrado en el caso de la educación media en Chile, y más específicamente en el problema de falta de equidad del sistema educativo y las

alternativas para enfrentarla. En este contexto, los recientes trabajos de la CEPAL asocian el problema de la inequidad a distintos componentes sistémicos, tales como la segmentación en la calidad de la oferta educativa, las condiciones extra-curriculares que discriminan negativamente el rendimiento educativo en sectores más pobres, y la relación entre años de escolaridad y oportunidades de empleo a futuro.

En base a estas consideraciones, y en función del peso que adquiere el problema en la política pública nacional, la CEPAL convocó a un seminario-taller de discusión sobre problemas de equidad en la educación media en Chile, bajo el nombre *Reforma de la educación media en Chile: ¿hacia una mayor equidad?* durante los días 10 y 11 de abril de 1995 en la sede de la CEPAL. Dicho seminario contó con la concurrencia y participación de expertos nacionales en el tema, tanto del gobierno central, de organismos descentralizados, de actores del sistema educativo y de centros de investigación. El seminario incluyó presentaciones de los expertos nacionales y de los investigadores de la CEPAL que han estado abocados a problemas de calidad y equidad de la educación media.

El seminario-taller se organizó en cuatro mesas redondas, cada una de las cuales contó con la participación de expertos en el tema. La primera mesa trató sobre aspectos generales de la calidad y equidad de la educación media; la segunda sobre aspectos de calidad y equidad de la educación media exógenos al sistema educativo (clima educacional del hogar, currículo oculto, ambiente socio-cultural); la tercera sobre la relación entre educación y oportunidades y condiciones de empleo; y la cuarta sobre viabilidad política, institucional y económica de la reforma educativa. Este número de la serie *Políticas Sociales* reúne las ponencias presentadas a la cuarta de las mesas referidas. Los expositores correspondientes han revisado y corregido sus versiones con posterioridad al seminario-taller, y la División de Desarrollo Social de la CEPAL ha hecho el trabajo final de compilación, complementando con una introducción general al tema en que presenta la visión regional y nacional de la educación en la actual inflexión del desarrollo. También se ha incorporado en este número un capítulo inicial que provee un marco analítico para situar los cambios en la política educativa, y que contrasta el papel asumido por el Estado en los distintos paradigmas de la política social en América Latina.

## **Capítulo I**

### **LA EDUCACIÓN Y EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA**

#### **Resumen**

En los últimos años, ha surgido en América Latina un nuevo modelo de desarrollo, cuya difusión fue facilitada por los cambios acaecidos en la economía mundial (globalización, innovación tecnológica) y sus repercusiones en la región. A su respecto se ha generado un consenso en torno a los postulados económicos y también hay acuerdos —que se traducen lentamente en medidas concretas— respecto a los roles asignados al Estado. En cuanto a las políticas sociales con dificultad se va tomando conciencia de las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo y de la necesidad de renovar los criterios para su diseño e implementación.

Aquí se analizan, con especial referencia al campo de la educación, por un lado, las relaciones de cada modelo de desarrollo con el papel del Estado y con el componente social y, por otro, se describen "dos paradigmas" de política social (el dominante y el emergente), presentes hoy en América Latina, contrastándolos en diversas dimensiones: institucionalidad, lógica de toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterio de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico empleado, utilizando los paralelismos para traer a colación diversos programas del sector educación que muestran las innovaciones que se encuentran en proceso de implementación en la región.

#### **A. MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES**

Cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social. Así también sucede con los que han predominado en América Latina. Obviamente, los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de los rasgos que caracterizaron a diversas etapas de desarrollo (ver Cuadro 1), y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron.

##### **1. Crecimiento hacia afuera**

Durante esta fase, los países latinoamericanos exportaban bienes primarios en troca de productos manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico, por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, al mantenimiento del orden interior y a la preocupación



por asegurar las condiciones para el cumplimiento de los contratos.

La política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales. Como se ha dicho, "A través de la historia las personas han ido a maestros particulares y a

escuelas privadas para conseguir educación y a doctores y hospitales privados cuando estaban enfermas" (van der Gaag, 1995).

Por lo anterior, un presidente brasileño de la época, pudo sostener que lo social era sólo una cuestión de policía (Cardoso, 1984).

Sin embargo, durante ese período, fueron surgiendo otras "soluciones" para la "cuestión social". Así, en los países que recibieron fuerte inmigración europea hubo, por un lado, políticas sociales "privadas", impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas, lo que se conoció como "mutualismo", orientadas principalmente para la protección de la salud. Asimismo, afloró la preocupación gubernamental frente al flujo migratorio internacional, que llevó a priorizar acciones orientadas a "construir la nación", fundamentalmente a través de la educación básica concebida como canal fundamental para transmitir valores nacionales y un idioma común. <sup>1</sup> Instauróse así el principio del Estado Docente, inspirado en una ideología laicista y liberal, organizado centralizadamente, y que alcanzaría una dinámica expansión en aquellos países que fueron más estables políticamente, más avanzados en el proceso de urbanización y de formación de clases medias, que tuvieron un ingreso per cápita más elevado y un mayor grado de integración étnica y social (Romero Lozano, 1993).

## **2. Sustitución de importaciones**

En esta fase, cuyo inicio suele datarse en la crisis de 1929 —aunque comenzó con anterioridad en algunos países y mucho más tarde en otros—, el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social"), a efectos de contribuir al funcionamiento del nuevo modelo (de "desarrollo hacia adentro"), cuyo motor era el mercado interno.

En el ejercicio de esas nuevas responsabilidades, al disminuir las barreras naturales —fruto de la crisis y las guerras—, el gobierno estableció aranceles para defender a la industria nacional de la competencia externa. También llevó a cabo actividades que no resultaban atractivas para los empresarios privados, pero que constituían condiciones necesarias para llevar a cabo otras actividades productivas (construcción de infraestructura, provisión de energía eléctrica, etc.).

La etapa "fácil" de la sustitución de importaciones permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria. A la fase de sustitución "difícil", sólo pudieron acceder aquellos países que poseían un mercado interno atractivo para las empresas multinacionales, que eran portadoras de la tecnología necesaria para fabricar bienes de mayor complejidad. En un caso, esas ventajas comparativas dieron lugar a la constitución de una "tríada" de actores sociales empresariales (nacional, transnacional y estatal), que pudo profundizar el llamado capitalismo "asociado" (Cardoso, 1973). En otros, se buscó ampliar el espacio económico mediante acuerdos de integración regional, algunos de los cuales, en sus primeras etapas, fueron exitosos en atraer inversión extranjera y asegurar una elevada tasa de crecimiento económico.

En este período la política social contribuyó a crear o consolidar una clase media, con capacidad de demandar esos nuevos bienes manufacturados nacionales de costo elevado como sucedía con los productos de la industria automovilística. Probablemente, se contribuyó a agravar la ya desigual distribución del ingreso.

"El modelo de desarrollo durante el período de posguerra —se ha dicho— fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en subir el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región (Ibarra, 1985; Espínola, 1994a). En casi todos los países fue el Estado centralizado y con poderes plenos el responsable... de proveer educación ...". Ésta "se expandió ..a un ritmo más ágil... que otros beneficios sociales", "aumentó el número de alumnos, de escuelas, de profesores y junto con ellos, las plantas administrativas de nivel central" (Espínola, 1994a).

Pero, el modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades y grupos que veían menguados sus beneficios recurrieron a presiones para apoyar sus intereses. Ello condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo (O'Donnell, 1973).

Las debilidades intrínsecas del funcionamiento de las economías latinoamericanas fueron encubiertas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y a fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también, con exceso, al endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que más tarde conduciría a la crisis de la deuda, cuya eclosión se produjo con la cesación de pagos de México en 1982.<sup>2</sup>

### 3. El modelo posterior al ajuste

Durante la llamada "década perdida" (que, en lo económico, no lo fue para todos los países, y que resultó "ganada" para muchos por el restablecimiento de la democracia), comenzó a diseminarse un nuevo modelo, cuyos principales criterios económicos son:

- a) alcanzar y/o respetar los equilibrios macroeconómicos;
- b) reducir la tasa de inflación;
- c) retirar al Estado de ciertas áreas, en las que serían más eficientes los actores privados;
- d) aumentar las exportaciones, porque el motor del crecimiento de estas economías se sitúa nuevamente en el mercado internacional;
- e) elevar la competitividad de los productores nacionales, incluso eliminando la protección arancelaria;
- f) modernizar el aparato público, para que use de modo más eficiente los recursos sobre todo financieros, y sea más eficaz en el logro de sus objetivos.

Para superar la crisis y concretar estos criterios, los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales.

El comienzo de los noventa ha mostrado resultados positivos de los reordenamientos económicos, que se han visto acompañados, en varios casos, de reducciones de la pobreza. Es probable que al promediar la década varios de los países que habían tenido

éxito en este último aspecto (CEPAL, 1994) hayan perdido el ritmo alcanzado, mientras que otros estén viviendo el impacto sobre la pobreza que caracteriza a los períodos de recuperación económica. Reducir el volumen de quienes no pueden satisfacer sus necesidades básicas resulta cada vez más difícil si no se acompaña de cambios en los criterios orientadores de la política social que permitan enfrentar el "núcleo duro" de la pobreza.

Cuadro 1

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL

<b>I. CRECIMIENTO HACIA AFUERA</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes primarios
Tipo de Estado:	Liberal clásico
Énfasis social:	Cuestión de "policía" (FHC) Autoprotección (privada) "Crear la nación"
<b>II. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES</b>	
Motor:	Mercado interno
Producto básico:	Bienes manufacturados
Tipo de Estado:	Interventor, empresario, "social"
Énfasis social:	Protección al trabajador asalariado (organizado, reivindicativo) [ligazón política social con mercado de trabajo] Crear "clase media": asegurar capacidad de compra de bienes producidos localmente
<b>III. NUEVO CRECIMIENTO HACIA AFUERA</b>	
Motor:	Mercado externo
Producto básico:	Bienes competitivos, que incorporan progreso técnico (basados en recursos naturales, en muchos casos)
Estado:	Regulador, "neo-social"
Énfasis social:	Inversión en capital humano

La nueva fase del desarrollo tiene exigencias *sistémicas*, por lo cual una falla en cualquiera de las partes, repercute limitando la competitividad. Las empresas son un componente de una red que incluye a la educación, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Todo esto conduce a que no pueda sustentarse una estrategia de crecimiento basada en la abundancia de mano de obra barata o en la sobreexplotación de recursos naturales (competitividad espuria). Se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad (CEPAL, 1991), lo que exige disponer de personal con alta capacitación. Por ello, sólo quienes cuenten con capital humano podrán

incorporarse a los nuevos puestos de trabajo creados por el desarrollo. Esto otorga a la política social la función de crear los prerrequisitos del crecimiento económico.

Pero al mismo tiempo, la competencia obliga a los países a realizar esfuerzos para alcanzar y conservar segmentos del mercado. Ello conduce, entre otras cosas, a un Estado austero, forzado a reducir la carga impositiva sobre las empresas para facilitarles que sean competitivas.

Esta contradicción entre la nueva importancia de lo social para el logro de la competitividad sistémica y la necesidad de reducir costos para hacer frente a la competencia global, torna especialmente pertinente analizar los criterios en que se basa el diseño e implementación de la política social.

## **B. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS PARADIGMAS DOMINANTE Y EMERGENTE**

Es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en ciernes (emergente). (Ver cuadro 2.)

### **1. Institucionalidad (I): Responsabilidad estatal vs. pluralidad de sectores**

La política social tradicional tiende a reducirse a los programas que realiza el Estado que actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y, esporádicamente, evaluador de la misma.

Respecto a este papel cuasimonopólico del Estado, se ha afirmado —refiriéndose al campo educativo— que el mismo hizo crisis por dos razones: a) "las enormes burocracias centrales ya no eran funcionales y no podían dar respuestas adecuadas a la diversidad del alumnado que se había incorporado al sistema", lo que llevaba a la "necesidad de incorporar las culturas y necesidades locales" y requería "administraciones más ágiles y flexibles, más pequeñas, capaces de ser abiertas y permeables a la integración de la comunidad local y su cultura" (Espínola, 1994a); b) La crisis de los ochenta provocó recortes presupuestales que afectaron al sector y condujo a "buscar en la comunidad —padres, sector privado, ONGs, gremios— fuentes complementarias de financiamiento para la educación" (Ibídem.).

El paradigma emergente recoge estos antecedentes y reconoce que el sector público sólo lleva a cabo una parte de las acciones destinadas a satisfacer las necesidades sociales de las personas, y que su actuación se completa con las realizadas por otros subsectores: filantrópico o voluntario, comercial e informal (Bustelo, 1988). Ello no obsta a que se reconozcan funciones claves al Estado, el que ya no hará las mismas cosas que en el pasado, ni de la misma manera. Será responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos; ejercerá actividades de promoción; tendrá que asumir también funciones de ejecución de los programas, según algunos sólo de manera subsidiaria, esto es, en reemplazo (en "subsidio") de otros actores sociales llamados en primer lugar a cumplir esas tareas.

Cuadro 2

## PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

	DOMINANTE	EMERGENTE
INSTITUCIONALIDAD (I)	MONOPOLIO ESTATAL - Financia - Diseña - Implementa - Controla	PLURALIDAD DE SUBSECTORES ESTATAL, PRIVADO (comercial), FILANTRÓPICO (ONG), e INFORMAL (familia)
INSTITUCIONALIDAD (II)	CENTRALISMO	DESCENTRALIZACIÓN
LÓGICA DE TOMA DE DECISIONES	BUROCRÁTICA - Estrategias macro - "El Estado sabe" - Asigna recursos vía administrativa - Usuario sin elección	DE PROYECTOS Asignación competitiva. Licitaciones Usuario propone "Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse" (Fondos de inversión social)
FINANCIAMIENTO (I) FUENTES DE RECURSOS	ESTATAL	COFINANCIACIÓN "Lo que no cuesta, no vale". Recuperación de costos: "el que puede, debe pagar"  (riesgo: marginar pobres)
FINANCIAMIENTO (II) ASIGNACIÓN DE RECURSOS	DE LA OFERTA	SUBSIDIO A LA DEMANDA (creación de cuasimercados) Libertad de elegir (¿consumidor tiene información suficiente?)
OBJETIVO BUSCADO	UNIVERSALISMO DE LA OFERTA (alto costo, bajo impacto) Oferta homogénea disponible favorece a los informados, y organizados	UNIVERSALIDAD DE LA SATISFACCIÓN "tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente"
CRITERIOS DE PRIORIDAD Y EXPANSIÓN DEL SISTEMA	AMPLIACIÓN PROGRESIVA DE ARRIBA HACIA ABAJO (Acceso segmentado) Ergo: "a menor gasto social, menos equidad"	PRIMERO, LOS MAS NECESITADOS (Instrumento: FOCALIZACIÓN)
POBLACIÓN BENEFICIARIA	CLASE MEDIA GRUPOS ORGANIZADOS	POBRES
ENFOQUE	EN LOS MEDIOS - infraestructura social - gasto corriente	EN LOS FINES IMPACTO: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados
INDICADOR UTILIZADO	GASTO PUBLICO SOCIAL	RELACIÓN COSTO-IMPACTO

La presencia de estos subsectores es evidente. Incluso, en algunos países de la región, el voluntario, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), maneja más recursos que el propio sector social estatal (Anaya, 1990).

La familia (sector informal), por su lado, ha sido siempre la principal prestadora de atenciones sociales, incluso la principal educadora, y muy paulatinamente fue siendo sustituida por el Estado y otros agentes sociales. Sin embargo, su papel continúa teniendo fundamental importancia, pese a lo cual no suele ser tomada en cuenta en el diseño de los programas sociales.<sup>3</sup>

El sector comercial atiende a una clientela solvente. En tal sentido, parecería escasa su vinculación con la equidad y la atención de los pobres. Sin embargo, su participación puede darse por dos vías. En primer lugar, porque si aquel grupo no pudiera satisfacer sus necesidades mediante un pago, lo haría presionando para que los programas públicos

atendieran sus necesidades. La existencia de este subsector privado, entonces, permitiría concentrar los recursos estatales en atender a los menos favorecidos. Por otro lado, el sector comercial puede cumplir —seguramente con eficiencia— algunas funciones en la prestación de servicios sociales, mediante el procedimiento de la terciarización.

En diversos países de la región se está procediendo a reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la implementación de políticas sociales al ámbito privado. Así sucede en el caso de la salud previsual, donde si bien la legislación puede fijar contribuciones compulsorias a los asalariados, permite que éstos elijan aquellas instituciones —públicas o privadas— que administrarán esos recursos y a las que prestarán la atención de salud en caso necesario, como sucede en Chile, Argentina, Colombia y Perú; en materia de pensiones, un sistema regulatorio público, que establece el ahorro compulsorio, permite también que sean empresas privadas las que administren los fondos de pensiones, en Chile, Argentina y Perú y, últimamente, en Uruguay. <sup>4</sup> En Chile, esta transferencia al sector privado ha permitido la creación de un mercado financiero exitoso y la acumulación por esas empresas de más de US\$20 000 millones que han influido en el aumento de la inversión del país (la que hoy llega a 25% del PIB). <sup>5</sup>

En educación es posible identificar tres formas de asociación entre lo público y lo privado: a) financiamiento público para escuelas privadas; b) escuelas públicas con gestión privada; c) entregar opciones a los padres (van der Gaag, 1995), d) escuela pública con financiamiento privado (cofinanciación), los que se tratarán con mayor extensión posteriormente.

## **2. Institucionalidad (II): Centralismo vs. descentralización**

El modelo dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización.

Conviene recordar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora. En ello han influido razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y la retroalimentación entre la toma de decisiones centralizada y la concentración de la actividad económica (Boisier, 1976), así como el proceso de concentración de la población en grandes ciudades, y características políticas, como la matriz unitaria, típica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia.

También refuerza esa tendencia la ausencia o debilidad de estructuras institucionales de base local e, incluso, la falta de práctica en la toma de decisiones por parte de las regiones en asuntos que les conciernen.

Actualmente, se formulan múltiples *críticas al centralismo*. Éstas enfatizan que se toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y se tienden a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, con lo que hay ineficiencia en el uso de recursos y, probablemente, ineficacia en el logro de los objetivos buscados. Tales incongruencias podrían superarse, se sugiere, si el diagnóstico y las políticas fueran elaboradas localmente, porque habría mayor conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, mayor consistencia entre la solución postulada y el problema.

Los críticos recuerdan también que el centralismo ha favorecido, en ocasiones, a un grupo dominante instalado en la capital, que utiliza en beneficio de ésta y suyo propio los recursos extraídos al resto del país. Se aduce, además, que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha llevado a que cada vez sea mayor el número de decisiones importantes que se toman en la capital, lo que lleva a que provincias y regiones se encuentren sometidas "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa", de tamaño creciente, ajena a las preocupaciones de los afectados, inaccesible y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue creada.

Asimismo, esta perspectiva afirma que el centralismo dificultaría la participación ciudadana en asuntos de su interés, por cuanto la forma y el ámbito donde se toman las decisiones hace difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan.

Las *ventajas de la descentralización* estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias, las cuales —como ha sostenido Tullock— se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como en el número de personas implicadas, facilitaría el cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema (Weale, 1978).

Pero también hay *argumentos contrarios a la descentralización*. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

En cuanto a su eventual relación con la democracia, se argumenta que en no pocos casos las autoridades centrales o sus representantes han sido fundamentales en el proceso de disolución de formas de dominación oligárquicas que subsistían en regiones más o menos aisladas. Un ejemplo sería el sistema educacional francés que, mediante la acción de maestros designados por el gobierno central y que, además, eran rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a los poderes locales, contribuyó a establecer un idioma común, valores sociales "modernos" y a consolidar el Estado-nación.

En materia de equidad, es clásico sostener que las actividades de redistribución deben estar centralizadas porque de otro modo no puede asegurarse que exista equilibrio entre oferta y demanda, pues teóricamente incentivarán migraciones de beneficiarios hacia donde se ofrezcan mayores beneficios y de contribuyentes hacia lugares donde la presión tributaria sea menor (Larrañaga 1994).

En esta línea de argumentación se ha sostenido que la principal razón de la desigualdad educacional en los Estados Unidos se encuentra en la descentralización de su sistema educativo, que permite que los grupos de interés más organizados puedan influir decisivamente en el destino de los recursos para educación de manera tal que favorezcan a sus propios hijos. El financiamiento de la educación de los pobres se ve así limitado: primero, porque la base impositiva varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres, ya que una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, es altamente probable que migren hacia otros barrios y ciudades, con lo que no contribuirán cuando les llegue su turno, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos (Owen, 1974).

La descentralización de las decisiones en educación, concluye Owen, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere que una educación centralizada nacionalmente está en condiciones de reorientar tanto la asignación de los recursos como al sistema

hacia la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquéllas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para que pudieran cumplir tales exigencias.

Es evidente que la opción entre centralización y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia y eficacia. En este nivel, incluso, es claro que pueden compatibilizarse muchos argumentos a favor y en contra, tomando en consideración el *cuántum* de descentralización que se pretende y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo.

Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen o son escasas las regulaciones generales al sistema.

En otros casos no sucede así. Una política descentralizadora en materia de educación, por ejemplo, podría traspasar la administración de los establecimientos educacionales, reservando al nivel central funciones normativas de índole general, fiscalizadoras y, total o parcialmente, financieras.

Pese a ello, es evidente que estas soluciones acotadas no evitan el que deba optarse por una u otra de las soluciones postuladas.<sup>6</sup>

### **3. Lógica decisional: Lógica burocrática vs. lógica de proyectos**

El modelo dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público que los entrega en la cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria.

El modelo emergente, en cambio, tiende a fomentar —dentro de lo posible— la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cuál es la mejor manera de solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que *la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad* y no concentrada exclusivamente en el Estado, y que la misma debe aprovecharse.

En educación se insiste en la conveniencia de que las instituciones docentes tengan un "proyecto" educativo, para lo cual es necesario dotar de autonomía curricular a la unidad básica, la escuela. Así se obtendría una oferta variada, que se ajustaría mejor a la diversidad de situaciones, de necesidades y de opciones valóricas en torno a la educación.

Hay experiencias en la región que buscan, justamente, que otros actores, en especial los profesores, asuman una tarea de algún modo empresarial, que les permita plasmar su conocimiento y experiencia en el manejo de establecimientos educacionales que presenten proyectos educativos alternativos. Así, en el Municipio de Maringá (PR, Brasil) se puso en práctica una experiencia de terciarización de la enseñanza pública, entregando el gerenciamiento de algunas escuelas a una cooperativa de profesores, con autonomía técnico-administrativa, mientras la autoridad municipal mantuvo la responsabilidad del financiamiento y la evaluación de los resultados. "La medida creó una nueva forma



de relacionamiento de los profesores con los padres y alumnos, mucho más integradora, responsable y receptiva que las otras formas de gestión adoptadas hasta entonces". Diversas investigaciones mostraron "sensibles mejorías en la prestación de los servicios educacionales", pese a lo cual, a consecuencia de la férrea oposición y movilización de los sindicatos magisteriales, la Prefectura debió descontinuar el proyecto (Silva y Cruz, 1995).

Algo similar se encuentra en marcha en la Municipalidad de Las Condes, en Chile, donde la administración y manejo docente de los colegios municipales está siendo entregada a sociedades de profesores que han asumido esa responsabilidad, afrontando riesgos, por ejemplo, el renunciar a su condición de profesores municipales, protegidos por el Estatuto Docente (Lavín, 1995).

También puede mencionarse que en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE) de Chile, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) pretenden incentivar las capacidades para el diseño curricular en las escuelas, así como incentivar las iniciativas de la comunidad escolar en la solución de sus problemas. Para ello se realiza un concurso de proyectos elaborados por los profesores de las diferentes escuelas de mediano y alto riesgo (Téllez, 1995).

#### **4. Financiamiento (I): Fuentes de recursos: Estatal vs. cofinanciación**

El modelo dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales que enfrentarían demandas crecientes de fondos. Los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes; cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, lograda la meta de la cobertura total en educación primaria, aparece el problema de la *calidad* de la misma. Habrá así competencia por el destino de esos recursos, en especial, con la inversión productiva, que es fundamental para generar crecimiento, crear empleos y contribuir así a la reducción de la pobreza.

El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor que participa en la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, enfatiza la necesaria coordinación entre los diversos subsectores y, en especial, la búsqueda de la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan, aunque sólo sea con su propio esfuerzo y la ayuda mutua, lo que resulta especialmente viable en países donde existen tradiciones de ese tipo (minga, mutirão). Esto no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad receptora con el programa a partir del criterio de que "lo que no cuesta, no es valorizado por el que lo recibe". Esto tiene riesgos, porque puede conducir a marginar a los más pobres, que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras.

Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. Es la aplicación del principio que "el que puede, debe pagar", en especial en programas sociales que no se orientan a los pobres: la educación superior gratuita es un ejemplo.<sup>7</sup>

En Chile se dictó en 1989 (modificada en 1993) una ley que establece la posibilidad del financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias, y en las particulares primarias; las municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita, existiendo el riesgo de que así se "potencia la estratificación social entre escuelas municipales y particulares" (Espínola, 1994:162). En 1994 la contribución por esta vía fue de US\$ 37 millones y para

1995 se espera que llegue a US\$ 50 millones.<sup>8</sup> En este país, 91% de los alumnos cursan la enseñanza básica y media con financiamiento total del Estado; incluso 38% de los alumnos procedentes del decil superior estudian en la enseñanza subvencionada, situación ante la cual los defensores de la cofinanciación afirman que hay que promover un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos que debe plasmarse en un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentre los recursos que destina a educación en quienes carecen de posibilidades de pago (Passalacqua, 1995).

El sistema imperante recibe críticas en cuanto al destino y administración de estos aportes. En primer lugar, cuando la contribución familiar supera cierto monto,<sup>9</sup> se reduce el aporte estatal; este ahorro vuelve al Ministerio de Hacienda, en lugar de destinarse a educación, por ejemplo, para mejorar el financiamiento de las instituciones de menores recursos. En segundo lugar, los "sostenedores" de escuelas privadas subvencionadas hacen lo que estiman mejor con los recursos así percibidos, pudiendo incluso destinarlos a ganancia de la empresa, lo que exige ser regulado. Finalmente, lo recaudado en escuelas municipales va al municipio, cuando correspondería que los gestionara la dirección del establecimiento, para que los padres puedan exigir que se inviertan en mejorar el rendimiento escolar (Passalacqua, 1995).

Por otro lado, se insiste en la necesidad de que se establezcan mecanismos adecuados para asegurar que la cofinanciación no provocará la exclusión de los que no están en condiciones de contribuir, garantizando el derecho de los padres a elegir la escuela de sus hijos.

La cofinanciación adopta otras formas que pueden llamarse indirectas por cuanto se trata de aportes que no provienen de las familias, sino de empresas: a) sostenedores de escuelas privadas, que si bien perciben un subsidio estatal para los gastos de funcionamiento, asignado según el número de alumnos reclutados, se hacen cargo del financiamiento de la infraestructura escolar; b) aportes empresariales, vía donaciones o financiamiento de los gastos corrientes de escuelas, sea para su personal, o para la comunidad; c) gremios empresariales que asumen la gestión de escuelas; d) empresas que reciben descuentos tributarios si destinan recursos a educación (Martinic, 1995). Esta última forma puede discutirse porque, en definitiva, se trata de recursos públicos que el Estado traspasa al renunciar a la percepción de impuestos, para que haya una decisión de inversión privada, tomada por la empresa.

##### **5. Financiamiento (II): Asignación de recursos Subsidio a la oferta vs. subsidio a la demanda**

En el modelo dominante, el financiamiento se orienta a cubrir los costos relevantes del proveedor (alguna repartición estatal), que oferta los bienes o servicios seleccionados por funcionarios estatales, con los cuales se pretende solucionar o paliar el problema detectado, sin establecer alternativas.

Mediante el subsidio a la demanda, en cambio, el financiador transfiere un poder de compra (vía cupones o "vouchers") para que el beneficiario "compre", en el (cuasi) mercado así creado, el bien que estime adecuado. La alternatividad, esto es, la existencia de más de un oferente resulta un requisito fundamental en esta forma de subsidio. El cálculo del valor del "voucher" plantea dificultades (Levin, 1995).

Una modalidad que se aproxima al subsidio a la demanda es aquella mediante la cual

el Ministerio de Educación de Chile paga directamente a la escuela un subsidio por cada alumno matriculado y que efectivamente asistió a clase, ya que son los padres (beneficiarios) los que, al elegir el establecimiento en que se educarán sus hijos, están decidiendo a cuál de los oferentes se asignarán los recursos fiscales.<sup>10</sup> También en Colombia existe un sistema de "vouchers" (financiado conjuntamente por el gobierno central y los municipios) que busca incrementar las oportunidades de educación secundaria disponibles para los niños más pobres, permitiéndoles el acceso a escuelas privadas pagas. Se espera expandir el enrolamiento de 47 a 70%, creando 546 000 nuevas plazas escolares (van der Gaag, 1995).

Esta libertad de elegir entre diversas alternativas que se otorga a los padres de menores recursos, suele criticarse por la "falta de información" del usuario, que sólo dispone de indicadores aproximados y diferidos en el tiempo. Este problema, obviamente, también lo enfrentan, por lo menos en parte, quienes sufragan la educación de sus hijos con recursos propios, aunque se argumenta que la condición socioeconómica de las familias y el consiguiente nivel educativo-cultural, así como el actuar como verdaderos "clientes", ya que pagan con sus propios recursos, los predispone a buscar la mejor alternativa educacional y a exigir resultados (Larrañaga, 1994). La alternativa entonces sería velar por la educación de los que no disponen de recursos propios para pagar y carecen de las condiciones adecuadas para elegir. Sin embargo, tampoco el Estado ha conseguido hasta ahora mejorar la educación impartida a esos estratos sociales, entre otras cosas porque suele faltarle información adecuada sobre lo que sucede en las escuelas.<sup>11</sup> Para superar esa carencia se ha creado, en Chile y otros países de la región, la prueba SIMCE o similares que buscan medir los resultados escolares. Una alternativa entonces, podría ser aumentar la información de que disponen los padres, publicando los resultados de las mismas (lo que hasta hoy no se hace).<sup>12</sup>

Esto permitiría, además, el surgimiento de diferentes alternativas y así generar competencia entre los establecimientos, lo que puede redundar en un mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Para el logro de este ambiente competitivo y articular la mezcla público-privada resulta fundamental que el Estado norme, supervigile e intervenga selectivamente, cuando sea aconsejable, para inducir a los oferentes a reducir costos y responder a las necesidades de las personas.

## **6. Objetivo:**

### **Universalismo de la oferta vs. universalidad de la satisfacción**

El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos. Subyace a esta concepción la necesidad —mencionada al describir el surgimiento del Estado docente— de difundir un conjunto de valores y creencias que fomente la integración social y el sentimiento de pertenencia a la nación y la idea de igualdad que, en algunos países, se plasmó incluso en la obligación de utilizar una vestimenta escolar uniforme, como manera de evitar que afloraran las desigualdades de ingreso de las familias. En la práctica, empero, los principales beneficiarios de los servicios públicos en general y de la educación en particular, en América Latina, han sido los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que es necesario incurrir para recibir los servicios. El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades

de acceso a las prestaciones.

Las constituciones de todos los países de la región establecen la obligación del Estado de entregar gratuitamente la educación primaria durante un número de años que varía de país a país. Sin embargo, una proporción no desdeñable de los niños de cada cohorte no ingresa siquiera al primer año y otros abandonan rápidamente. Dicha selección no es aleatoria. Entre quienes dejan la escuela están sobrerrepresentados los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas son de alto costo y bajo impacto. Pese a los esfuerzos que suelen hacerse para demostrar lo contrario, resulta evidente que una oferta que atienda a todos resultará muy cara. El abaratamiento sólo cabe sea disminuyendo la calidad y, por tanto, deteriorando el impacto del programa sobre los supuestos beneficiarios, sea recortando la "universalización" por criterios no transparentes, que orientarían los servicios proporcionados en beneficio de un grupo restringido.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización: ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva). Una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo puede conducir a no alterar las diferencias originarias. Esa oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, sea por razones culturales o socioeconómicas. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar<sup>13</sup> impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral (Levin, 1995). Debe recordarse que mientras para la clase media los hijos, en su infancia, sólo provocan gastos, para los estratos menos favorecidos pueden ser una inversión, al aportar desde pequeños al ingreso familiar.

#### **7. Criterio de prioridad y expansión: Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs. primero, los más necesitados**

El paradigma dominante espera la ampliación progresiva del sistema de protección social, según se vaya disponiendo de más recursos. En definitiva, la cobertura se expande de arriba hacia abajo. Primero se atiende a quienes tienen menos necesidades, lo que posterga la atención de los más carenciados. El ejemplo típico de ese proceso de "acceso segmentado" ha sido, en América Latina, la seguridad social (Mesa Lago 1985), que llega tarde o nunca a proteger a los campesinos sin tierra y a los autoempleados de la ciudad.

El paradigma emergente plantea la necesidad de concentrarse en los que tienen necesidades básicas insatisfechas. En definitiva, hay tres criterios para asignar recursos en lo social: destinarlos al que llega primero; o a los que tienen menos necesidades; o a los más necesitados. El primer criterio ha predominado en América Latina. Los otros dos adoptan la focalización.

Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995).

A la aplicación de este criterio, se le atribuyen diversas ventajas: mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias

a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta la eficiencia en el uso de los recursos escasos; eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo. <sup>14</sup>

Los programas de mejoramiento de la calidad y la equidad tienden a focalizar las acciones que realizan según el nivel de pobreza a que pertenece el alumno o la escuela y a la debilidad académica que ellos demuestran.

Entre los variados ejemplos que podríamos mencionar de programas focalizados, cabe recordar el Programa de las 900 Escuelas, orientado al 10% de las escuelas más pobres del país y de peor rendimiento académico, comenzado en Chile en 1990, cuyo objetivo es mejorar la calidad de la educación y el aprendizaje de los alumnos. Se otorgan recursos para rehabilitación escolar, provisión de material didáctico y bibliotecas para salas de clase, cuadernos de trabajo, libros de texto, módulos de aprendizaje para los alumnos y módulos de pedagogía para los profesores. Los criterios de focalización son: a) el bajo rendimiento promedio de los alumnos en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) y otros indicadores del Ministerio de Educación; b) el bajo nivel socioeconómico de las familias de los alumnos según registro de las escuelas; c) el tamaño y la accesibilidad de las escuelas.

También en el Programa de Mejoramiento Educativo (PME) se utiliza la focalización para identificar tres tipos de escuelas (de alto, mediano y bajo riesgo) que competirán entre ellas mediante proyectos para recibir subvenciones orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Los criterios son: a) series temporales sobre puntajes de rendimiento; b) escala que incorpora el número de grados de educación ofrecidos por las escuelas; c) tasas de deserción y repetición; d) grado de ruralidad; e) matrícula escolar; f) nivel socioeconómico de la población estudiantil (Cardemil y Latorre 1992; Wolff, Schiefelbein y Valenzuela 1994; Espínola 1994b).

### **8. Población beneficiaria: Clase media o intereses organizados vs. grupos pobres**

El paradigma dominante —por su relación con una específica fase del crecimiento económico latinoamericano— se preocupó por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, y contribuyó a la creación de las clases medias, en especial a través del empleo público, a diferencia de lo que sucedió en los países de desarrollo capitalista originario, donde a éstas las creó el mercado. Por esa vía, el Estado facilitó la ampliación del mercado interno, lo que era de interés de la industria nacional. Se suponía que la progresiva consolidación del modelo económico, permitiría incorporar paulatinamente a los sectores en principio postergados.

Para el paradigma emergente, en cambio, la única manera de lograr la equidad es atender a los más necesitados, tanto por su situación de carencia extrema, como porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad (o, por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas.

### **9. Enfoque: En los medios vs. en los fines**

El paradigma dominante tiende a destacar la importancia de la ampliación de la cobertura lo que es muy importante, pero no agota las finalidades de una política. ¿Puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente? Incluso la preocupación por la cobertura puede conducir a distorsiones dado que es más fácil atender a poblaciones concentradas —en especial, en áreas urbanas— que a las rurales dispersas,

aun cuando allí existan mayores niveles de necesidad. Asimismo, una cobertura elevada puede no producir resultados, como sucede con programas nutricionales que buscando atender a más personas reducen la cantidad de calorías y proteínas entregadas, por debajo de las normas mínimas. También puede ampliarse la cobertura sin impacto cuando se incluye como beneficiarios del programa a quienes no tienen necesidades insatisfechas (Cohen y Franco, 1992).

Este paradigma también pone el acento en la inversión en infraestructura social (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), aun cuando sea imposible financiar los gastos corrientes (personal, equipamiento, instrumentos, o materiales desechables). En otras ocasiones, se eleva el gasto corriente para pagar sueldos, independientemente de si quienes los perciben hacen su trabajo en forma adecuada, y de si los destinatarios se benefician realmente con las prestaciones.

El criterio tradicional fundamental es asignar los recursos disponibles según el presupuesto histórico. Usualmente se carece de medios para saber si los recursos se están gastando adecuadamente. Se acepta que la asignación y la implementación es correcta y, a partir de ello, los cambios se producen si existe una ampliación de los rubros disponibles y, en lo posible, respondiendo a los criterios de asignación preexistentes.

El paradigma emergente pretende, por su lado, orientar los programas a producir un cambio en las condiciones de la población y se preocupa por el impacto, esto es, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos buscados.

Esto exige utilizar criterios que permitan identificar el grupo al que se pretende llegar y, también, calibrar los logros mediante una metodología de evaluación que sea adecuada a lo que se pretende medir. El análisis de costo-impacto (ACI) mide tanto la eficiencia como la eficacia de los proyectos (Cohen y Franco, 1988, 1992 y 1993). Requiere una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", lo que permite verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto.

#### **10. Indicador utilizado: Gasto público social vs. relación costo-impacto**

El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social y sus fluctuaciones. Tácitamente, se acepta que existe una relación inversa (no explicitada) entre su monto y la magnitud de la pobreza: cuantos más recursos haya disponibles para programas sociales, menor será la cantidad o la proporción de pobres. Sin embargo, el monto del gasto social es un mal indicador, tanto del desarrollo social —que se relaciona también con el desempeño económico del país—, como de la inversión en capital humano, ya que no permite apreciar si realmente se están alcanzando resultados en ese sentido. Puede haber un elevado gasto social y, pese a ello, no mejorar las condiciones de vida de la población o no aumentar su dotación de capital humano.

El gasto social es la suma de "todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social" (Haindl et al. 1990). Existen diferentes criterios en torno a las partidas presupuestales que deben incluirse y aunque suele no haber discrepancias respecto a considerar en este rubro lo destinado a Educación, Salud, Vivienda, también aparecen, en ocasiones, Justicia, o lo asignado a otros ministerios que realizan programas que pueden considerarse sociales.<sup>15</sup>

El Informe sobre el Desarrollo Humano (PNUD 1991), como a la desagregación del gasto social distingue cuatro proporciones del desarrollo humano, que permiten una

primera aproximación a la inadecuación de considerar el gasto social (o el gasto en educación, específicamente) como indicador de éxito. Ellas son: i) La razón de gasto público, que muestra la participación del Estado en el ingreso nacional (gasto público/PIB); ii) La razón de asignación social que es el porcentaje de los recursos públicos que se asignan a programas denominados sociales (gasto social/gasto público); iii) El índice de prioridad social, proporción de los recursos "sociales" que se destina a actividades de prioridad humana (gasto de prioridad social/gasto social); iv) El índice de gasto humano, o sea, la proporción del ingreso nacional asignada a tareas de prioridad humana, como salud primaria y educación básica (gasto prioridad social/PIB). Si la razón de gasto público es elevada —como suele suceder en muchos países de la región— pero se destina a lo social una baja proporción, probablemente habría que reestructurar el gasto en beneficio de los programas sociales. Si, por el contrario, ambos índices son elevados pero los indicadores sociales no son buenos, puede ser adecuado reasignar recursos entre sectores sociales, privilegiando programas prioritarios. Si bien este enfoque permite cuestionar lugares comunes y, sobre todo, la idea de que hay alguna relación directa entre el monto de los recursos asignados a lo "social" y el nivel de desarrollo social, tiene limitaciones. Tales proporciones nada indican respecto a lo que efectivamente llega a los más pobres, ya que los destinatarios reales de programas de "prioridad social" pueden ser personas no pobres. Tampoco muestran la eficiencia con que se utilizan los recursos y la eficacia que se alcanza con los programas que se financian con ellos.

Para apreciar estos aspectos es conveniente proceder a la desagregación del gasto social y analizar así a qué se destinan los recursos destinados a lo social y quiénes son sus reales beneficiarios. El gasto social público, definido anteriormente, tiene un componente de gasto administrativo, que no significa beneficio real para la población: "bastaría que se aumentaran las remuneraciones de la administración pública para que crezca el gasto público social. Un aumento en la burocracia estatal también elevaría el gasto así definido, sin que esto signifique mejorar la situación de los más pobres" (ibídem 34). Asimismo, por ejemplo, si el Ministerio de Educación decide adquirir el edificio de un hotel de lujo para instalar sus oficinas, eso aparecerá en las cuentas nacionales como gasto público social. El gasto social fiscal incluye solamente el aporte fiscal que llega a los beneficiarios (subsidio) y lo que va a financiar parte de los aparatos administrativos de los diferentes ministerios. Excluye el financiamiento proporcionado por los beneficiarios. El gasto social directo es el aporte fiscal que se convierte en transferencias monetarias o bienes y servicios entregados directamente a las personas (subsidios), excluyendo los gastos administrativos. Finalmente, el gasto social efectivo es la parte del gasto directo que llega a los sectores más pobres de la población (población objetivo definida según algún criterio). A partir de encuestas recientes (tipo CASEN) que permiten asignar a diferentes deciles de la distribución los ingresos derivados de los programas sociales, ha sido posible en algunos países de la región apreciar que lo percibido por el 30% más pobre de la población (gasto social efectivo) era una cantidad muy pequeña en relación al conjunto del gasto público social (Haindl et al., 1990).

Esto confirma diversos estudios que muestran que los recursos destinados a lo social (tal como sucede en cualquier otro campo) pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y, consecuentemente, producirán impactos diferentes sobre los beneficiarios. Ya se ha sostenido que los "datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países", por lo cual "un mayor gasto público no es siempre la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. Más importantes es a menudo una mejor asignación del gasto dentro del sector y el uso más eficiente de los fondos" (Banco Mundial 1990:42). "El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres.

La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos" (Ibídem).

Otro problema del gasto social es su nivel de agregación. Difícilmente pueden introducirse modificaciones a programas concretos a partir de los resultados que las fluctuaciones de dicho gasto puedan indicar o de las relaciones que puedan establecerse entre él e indicadores sociales de nivel macro. Esas eventuales relaciones se encuentran mediadas por infinidad de variables que no han sido consideradas.

Es por ello que el modelo emergente insiste en la necesidad de identificar indicadores de tipo "micro", vale decir, relacionados con cada programa específico y, en tal sentido, considera que el mejor indicador para evaluar un programa social es la relación costo-impacto, que permite apreciar si el mismo está optimizando la asignación de los recursos de que dispone o, dicho de otra manera, si maximiza el impacto al menor costo posible.

## **CONCLUSIONES**

### **Un paradigma resultante**

Tiende a ampliarse el consenso en torno a las limitaciones del paradigma dominante, las que son más conocidas por el largo período de vigencia de dicho modelo. En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para "reinventar el gobierno" (Osborne y Gaebler, 1992) e introducir modificaciones a la institucionalidad estatal tradicional, a las funciones que debe desarrollar, y a la manera en que se las maneja. Todo ello conduce a realizar esfuerzos por introducir criterios innovadores, que aquí han sido presentados como un paradigma emergente.

La política social, contribuye a la gobernabilidad ("*governance*") y a la relegitimación del Estado (Franco, 1990b), pero sobre todo tiene hoy una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo de cada país. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano de toda la población ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos.

La política social se vuelve así un prerequisite tanto de la economía como de la política. Pero esa función debe llevarse a cabo en una situación de escasez de recursos y de limitaciones derivadas de la competencia. Por ello es tan importante analizar las posibilidades de reformar y explorar nuevas alternativas de política social.

Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, dé una resultante más eficiente y eficaz.



## Capítulo II

### GESTION, ORGANIZACION Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

#### 1. Renovando la gestión y la organización del sistema

Constituye un fenómeno a escala mundial el cambio en el rol del Estado en materia de política y gestión educacional. Mientras pierde presencia el Estado en reformas con alto componente de descentralización, reformula su presencia mediante funciones de control, seguimiento y asesoría (Cariola et.al., 1993). En el caso chileno esta reforma de las funciones del Estado en el sistema educativo se remonta a la primera mitad de la década de los ochenta, pero su discusión pública cobra mayor relevancia durante la década actual.

Existe en el sistema político una conciencia generalizada de la necesidad de un cambio en la gestión educativa que involucra una amplia gama de agentes. El Ministerio de Educación resume el desafío bajo el triple imperativo de *descentralización educativa, autonomía de los establecimientos y profesionalización docente*. La autonomía se expresa básicamente en el fomento a la capacidad de gestión desde los propios establecimientos, lo que supone suficiente libertad y flexibilidad para que los establecimientos formulen su propio proyecto educativo, seleccionen sus programas y formen equipos docentes comprometidos con ese proyecto. Pero para llevar a las escuelas el ideal modernizado de gestión, autonomía y participación que las autoridades públicas quieren promover en el sistema educativo, persisten algunos obstáculos insoslayables.

En primer lugar, las relaciones son más conflictivas que sinérgicas entre la gestión estatal y la autonomía de las escuelas en el marco de un nuevo orden institucional semidescentralizado (Cariola et. al., op. cit., pp. 86 y 112). Si bien el régimen de subvenciones por alumno, tanto a escuelas municipalizadas como particulares-subvencionadas, ha revertido parte del deterioro de recursos padecido en la década pasada, todavía el nivel de recursos sigue siendo bajo. El financiamiento adicional de las escuelas municipalizadas ejerce un importante estímulo a la gestión de base, a través de proyectos de mejoramiento educativo que las propias escuelas levantan hacia el nivel central (MINEDUC). Pero se reproduce la inequidad por la segmentación en la capacidad de gestión de los establecimientos y de los municipios. Los municipios pobres tienen escaso "know-how" en materia de gestión, y los establecimientos municipales difícilmente cuentan con apoyo técnico suficiente para diseñar y gestionar proyectos de mejoramiento educativo. Falta todavía desarrollar desde el nivel central capacidades de monitoreo, apoyo técnico y seguimiento, que son esenciales en la reformulación del papel del Ministerio en un contexto de descentralización del sistema educativo.

En segundo lugar existe todavía mucho verticalismo, burocracia administrativa y resistencia al cambio en las escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas. Esto desmotiva a los docentes a aportar desde su propia práctica al mejoramiento de la calidad en su rutina en el aula. Los profesores se sienten atropellados por inspectores adveni-

zos que carecen de experiencia pedagógica y que no se preocupan realmente por la calidad de la educación.<sup>16</sup>

En tercer lugar, falta coordinación entre instancias docentes, administrativas y disciplinarias en los colegios. El Inspector General suele ser una especie de ambulancia multifuncional y no transmite a otras instancias educativas la información que recoge sobre los alumnos; el director tiende al verticalismo y a no coordinar trabajo y responsabilidades; y un estilo de trabajo "funcionario" atomiza la relación entre las partes, en desmedro de la calidad de la educación misma. Además, dado que muchos nombramientos están sujetos al "mercado de influencias", no siempre responden a criterios meritocráticos, y los conflictos entre directivos muchas veces tienen un origen más partidario—político que técnico-académico.

En cuarto lugar, la doble dependencia de los establecimientos municipales (MINEDUC, municipalidad-DAEM), provoca sobrecarga administrativa, vacíos de poder y falta de regulación sustantiva. En este sentido la municipalización no ha contribuido a la autonomía de gestión global en establecimientos, porque los DAEM concentran muchas decisiones sobre proyectos, contrataciones, traslados de personal, presupuesto, y otros. El DAEM está a su vez sujeto a influencias políticas y a criterios administrativos, lo que torna difícil formar equipos de trabajo en torno a criterios técnico-pedagógicos (Edwards, et. al., op. cit).

En quinto lugar, el mecanismo de la subvención provoca distorsiones en la organización escolar. El riguroso control de asistencia que exige dicho mecanismo lleva a perder tiempo sustantivo en las salas, e induce a sacrificar iniciativas de innovación en la medida en que las subvenciones están correlacionadas con la aprobación de alumnos, el cumplimiento de objetivos programáticos y la asistencia a clases. Toda innovación que pueda redundar en una merma de subvenciones se percibe negativamente. Esto desalienta los cambios organizativos, curriculares y pedagógicos, en lugar de estimularlos. La resistencia a la innovación por parte del cuerpo docente también se origina en una particular susceptibilidad gremial ante las invitaciones a la "flexibilización". Como se señaló antes, la bandera de la flexibilización en la década pasada quedó, por desgracia, asociada a mayor inestabilidad laboral y deterioro de las remuneraciones.

¿Cómo enfrentar estos obstáculos en circunstancias en que la municipalización y privatización en el sistema educativo debieran surtir efectos virtuosos y no viciosos, a saber, reforzar capacidad de gestión y autonomía, promover la iniciativa desde los propios establecimientos, acercar la escuela a la comunidad y capitalizar estos efectos en una mejor calidad de la educación? La complejidad burocrático-administrativa y su enquistamiento en las rutinas administrativas (tanto en las municipalidades como de las propias escuelas) *requieren de un conjunto de instrumentos para revertir el círculo vicioso de la burocracia en círculo virtuoso de la gestión*. Los siguientes elementos han sido recogidos de la literatura consultada y pueden aportar en este sentido.

i) La ley de descentralización curricular y pedagógica (Ley de fecha 10 de marzo de 1990) otorga mayor autonomía a los establecimientos en un marco definido por el MINEDUC para mantener la cohesión del sistema. Esto puede favorecer la iniciativa de las escuelas y *de las comunidades* en torno a las escuelas, para adecuar los programas y modos de impartirlos a la composición de su propio alumnado. La descentralización pedagógica delega responsabilidades técnicas desde el MINEDUC a las escuelas y sus profesores, quienes pueden definir autónomamente, y con respaldo económico y técnico, sus propios proyectos de mejoramiento educativo. En la reforma de la educación media recientemente anunciada, se extiende el concepto de gestión descentralizada tanto hacia los establecimientos, como hacia las comunas y familias, mediante la acción combinada que: promueva mayor autonomía administrativa y pedagógica de las escuelas y liceos para

responder a los retos de mejorar la calidad y equidad de la educación; apoye a las comunas para que elaboren sus propios planes de desarrollo educativo; perfeccione la capacidad reguladora y de apoyo del Ministerio; y provea a la familia de información educativa, incluyendo la difusión desagregada de los resultados del SIMCE.

Indudablemente, para que esta medida de "descentralización radical" impacte favorablemente la calidad de la educación, es necesario también contar con una articulación dinámica y estimulante entre directivos y docentes al interior de los propios establecimientos. En este contexto cabe destacar el componente de *gestión pedagógica* en la reforma de la educación media recientemente anunciada por el gobierno. Dicho componente consiste en apoyar el desarrollo de una capacidad de conducción institucional por parte de los equipos directivos de los establecimientos, fomentando el paso de una gestión administrativo-burocrática a un liderazgo pedagógico efectivo, centrado en mejorar la calidad de la educación. Esta línea se traducirá en Grupos Profesionales de Trabajo docente (GPT) y del Equipo Directivo del Liceo, mediante jornadas de capacitación y apoyo con materiales.

ii) Un objetivo explícito incorporado en el sistema descentralizado es la promoción de la capacidad de gestión de los establecimientos mediante la asignación de recursos contra propuestas viables de proyectos generados en los establecimientos. Se debe extender a la educación media el financiamiento de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) impulsados en la educación básica, y fomentar PMEs que refuercen núcleos estratégicos del aprendizaje de enseñanza media (pensamiento lógico, capacidad comunicacional y de lenguaje escrito, selección de información, etc.). Para comprometer a los profesores en la elaboración de PMEs para educación media es necesario idear un sistema de premios o recompensas que incluya estímulos monetarios y/o de promoción en la carrera docente.

Sin embargo, dada la disparidad en la capacidad de los establecimientos para el diseño de proyectos que puedan optimizar eficiencia (en uso de recursos) y eficacia (en impacto deseado), también es necesario contar con apoyo técnico a los equipos docentes que asumen la iniciativa de diseño y gestión de proyectos. Este apoyo técnico podría encontrar una fórmula institucional en el recientemente propuesto Fondo Nacional para la Educación. Recuérdese que el Comité Técnico Asesor de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación recomienda la creación de un Fondo Nacional para la Educación destinado a financiar materiales y propuestas para mejorar la calidad de la educación. Se puede aprovechar esta instancia y establecer relaciones directas y desburocratizadas entre el Fondo y los establecimientos de educación media, para que éstos cuenten con asesoría *ad hoc* de expertos en diseño y evaluación de proyectos, que bajo requerimiento de los propios establecimientos/municipios podrían ser financiados y asignados por el Fondo. De existir un mecanismo semejante, y de asignarse con criterios de equidad (priorizando proyectos en establecimientos de menores recursos y rendimientos), podría aumentarse tanto la calidad como la equidad en la oferta educativa. El Ministerio de Educación (vía Fondo Nacional para la Educación u otra instancia) podría asignar fondos para el apoyo técnico y crear un sistema de asesorías *ad hoc*, con un criterio focalizado en el uso de esta red de apoyo técnico. En cuyo caso la focalización deberá regirse por un doble criterio: apuntando a los establecimientos con más bajos rendimientos; y premiando a establecimientos que con bajos recursos logran idear acciones para optimizarlos, y/o a establecimientos que posean un cierto "ethos" educativo, vale decir: un perfil propio, un proyecto educativo, un clima de liderazgo auténtico en su cuerpo directivo, y un sentido de misión que claramente trasciende la mera competencia por captar más subvenciones.

iii) Los estímulos que acompañan la descentralización curricular y pedagógica

deberán desglosarse en distintos niveles (macro, meso y micro). Sólo así puede evitarse el clientelismo o favoritismo en un sistema de proyectos concursables. Los instrumentos pueden ser provechosos siempre que se genere un sistema meritocrático que *desde la instancia de gobierno* premie los establecimientos por iniciativas de gestión, indesligable de un sistema meritocrático que *desde la instancia administrativa de la escuela* premie a los docentes por participar de dichas iniciativas de gestión, e incluso permita que los profesores asuman la función misma de gestión y administración de recursos. Esto podría revertir la reticencia del profesorado a involucrarse en proyectos orientados a mejorar y modernizar la oferta educativa. Además, en el nivel meso se podría trabajar para promover también la participación de la comunidad (centro de padres, asociaciones barriales, ONGs, etc.) en el apoyo a la elaboración de proyectos educativos.

iv) Otro elemento de creciente importancia es la movilización de la ciudadanía y de la comunidad en torno al debate de la calidad educativa. ¿Cómo estimular la demanda ciudadana frente a la inequidad o mala calidad de la educación, y cómo motivarla para presionar por la adecuación curricular, la renovación pedagógica y el aumento de recursos que inciden directamente en la calidad de la educación? La amplia respuesta a la convocatoria que MINEDUC realizara, y que culminó en la Conversación Nacional sobre Educación Media realizada en todo el país, muestra que distintos actores están interesados en aportar al tema (Véase Programa MECE, 1993).

v) Todo lo anterior lleva a la necesidad de un eje complementario a la política educativa, a saber, la promoción de *redes de apoyo* "que permitan a los establecimientos contar no sólo con mayores recursos y con diversos apoyos sino también para poner en contacto a sus alumnos y profesores con personas e instituciones que a su alrededor crean, utilizan o difunden conocimientos."<sup>17</sup> Las redes de apoyo comprometen a los principales actores en cuestión (alumnos, apoderados y maestros), pero deberán extenderse a otros actores que pueden prestar apoyo en desarrollo personal y comunicación, información sobre oportunidades laborales y orientación para el trabajo futuro, o en desarrollo expresivo y artístico, de transmisión de conocimientos, etc. También los agentes que tradicionalmente participan de redes de apoyo comunitario pueden actuar en ese sentido: instituciones religiosas, asociaciones civiles, fundaciones filantrópicas y organismos no gubernamentales.

Todas estas medidas exigen movilizar recursos que deberán generarse en la comunidad, el municipio y el gobierno central. Existen programas de gobierno en el campo del combate a la pobreza y de la formación de jóvenes, y financiamiento adicional para el sector educacional que pueden desglosarse en muchas actividades de apoyo. De allí pueden cursarse recursos financieros, de asistencia técnica e incluso de asistencia vocacional-comunitaria, siempre que respondan a una demanda surgida desde la comunidad, y que ésta potencie los recursos de gobierno con su propia iniciativa.

## 2. El financiamiento de la calidad y equidad educativas

Hacia el año 2000 Chile duplicará el gasto en educación como porcentaje del PGB, alcanzando un índice cercano al 8% del PIB en gasto educativo, acercándose paulatinamente al porcentaje que ostentan países de la OECD. El gasto público debiera alcanzar un 1.1% adicional del producto en un plazo máximo de 8 años, el que debería destinarse preferentemente al progresivo aumento de las subvenciones estatales. En el mismo lapso el gasto privado debería superar la meta de otro 1% adicional del producto (Diario La Segunda, 26 de diciembre de 1994).<sup>18</sup> Al mismo tiempo, se propone crear un Fondo Nacional para

la Educación (preescolar, básica, media y vocacional), cuyo patrimonio operará como capital de inversión, y cuyas rentas serán destinadas a incrementar el financiamiento del proyecto de modernización educacional.

La decisión de aumentar el gasto en educación ha sido acogida favorablemente por una amplia gama de actores sociales y políticos, lo que muestra un consenso nacional en torno a la necesidad de invertir en educación. En tal consenso se reconoce tanto la necesidad de desarrollar recursos humanos para una economía competitiva en el marco internacional, como el imperativo de mayor equidad y de la superación de los círculos viciosos de la pobreza por vía de la educación. Pero si bien la medida es auspiciosa, también genera incertidumbres. ¿Cómo invertir los nuevos recursos, qué áreas privilegiar, cómo equilibrar los gastos en educación en distintos niveles del ciclo de educación formal? Valgan las siguientes disgresiones.

i) La mayor parte del aumento del gasto en educación será destinado a incrementar las subvenciones por alumno, pues se trata de un sistema ya instituido que permite mayor descentralización, y mediante el cual se pueden incrementar de manera homogénea los recursos entre distintos establecimientos. Se calcula que se requieren alrededor de 20 000 pesos mensuales de promedio por alumno para introducir los cambios necesarios para elevar la calidad de la educación al nivel esperado (Véase Comité Técnico Asesor del Diálogo sobre la Modernización de la Educación Chilena, op. cit., p. 48). Esto significa duplicar el gasto público total por estudiante (el valor de la USE actual ronda los 6 800 pesos y el gasto público total por alumno, los 10 700). Sin embargo, aumentar drásticamente las subvenciones tiene pleno sentido si se destina también parte del gasto adicional a aumentar los salarios docentes y reformar la carrera docente, aumentar significativamente la infraestructura de difusión de conocimientos (textos, videos, computadores), prolongar el año escolar y trabajar en las condiciones de recepción (en la familia y el barrio).

ii) Si el sistema de asignación de recursos es mediante subvenciones por alumno o unidades de subvenciones educacionales (USE), será tarea prioritaria revisar el régimen de subvenciones para optimizar su eficiencia, su eficacia y su impacto redistributivo. Si bien el sistema de subvenciones parece la forma más racionalizada de asignación de recursos dentro de un sistema descentralizado en la ejecución y gestión educativas, y sus costos de aplicación son bajos, adolece todavía de grandes falencias. Induce a un complejo esfuerzo administrativo en los establecimientos mismos (con la consiguiente pérdida de tiempo para docentes y alumnos); a criterios más mercantiles y publicitarios que propiamente educativos en establecimientos que gozan de subvención; a distorsiones en la evaluación de alumnos con objeto de presentar altas tasas de rendimiento y lograr así acceso oportuno a subvenciones; y a falta de transparencia informativa hacia la comunidad de apoderados a fin de evitar retiro de alumnos y de matrículas. De manera que la eficiencia no lleva necesariamente a la eficacia: la carrera por captar nuevas subvenciones puede tornar más eficientes a los establecimientos según la lógica de mercado, pero no necesariamente optimiza el impacto medido por aumento en la calidad de la educación. Por ello, y sobre todo si se considera que la mayor parte del gasto adicional en educación iría destinada a las subvenciones, este aumento en recursos tendrá que complementarse con mecanismos que reduzcan la carga administrativa en los establecimientos, obliguen a mayor transparencia e idoneidad en la evaluación de los alumnos, y también una respuesta de calidad en la oferta educativa por parte de los establecimientos.

iii) El *impacto redistributivo del aumento del gasto social en educación* constituye un factor clave para optimizar equidad desde las políticas del nivel-macro. Entre 1987 y 1990 dicho impacto fue positivo, ya que el porcentaje del aporte fiscal destinado a los

programas educacionales que benefician a los hogares del primer y segundo quintil aumentó de 53.4 a 60.9%, en tanto disminuyó en 7% la proporción del aporte destinado al 40% de los hogares de más altos ingresos (MIDEPLAN, 1990). Existe bastante conciencia respecto de la necesidad de focalizar recursos en establecimientos donde se concentran alumnos de menores ingresos. Actualmente el criterio del MINEDUC es de discriminación positiva, pues asigna recursos en escuelas de "alto riesgo educativo". En este contexto se ubica el Programa de las 900 Escuelas para la enseñanza básica, dirigido a los establecimientos con el menor rendimiento en pruebas nacionales, y que apunta a mejorar los rendimientos en castellano y matemáticas, así como en autoestima y capacidad de comunicación de niños de 1o. a 4o. básico.

iv) Si se quiere combinar mayor calidad de la oferta educativa con mayor equidad en el rendimiento, el régimen de subvenciones tendrá que reforzar los mecanismos de discriminación positiva que privilegian a los establecimientos concentrados en las zonas urbanas deprimidas y en las zonas rurales y dispersas. Existen diferencias significativas en el gasto por alumno entre municipalidades, en desmedro de aquéllas que nuclean a la población más pobre y que por ende disponen de montos inferiores de recaudación impositiva. Por otra parte, existe una diferencia notoria en la *capacidad de gestión y ejecución* de los municipios, que está en estrecha relación con el nivel socio-económico prevaleciente, de manera que los municipios con recursos menores no sólo tienen menos presupuesto por joven en educación, sino que probablemente son menos eficientes en el uso de estos recursos y en la capacidad para generar recursos adicionales. Como efecto de lo anterior, "el gasto total por alumno es inferior en un 8% en las municipalidades con alta pobreza que en las municipalidades con baja pobreza; llega a más del doble en las municipalidades con una capacidad fiscal alta y es inferior en un 17% en las comunas con bajo rendimiento en las pruebas del SIMCE que en las comunas de alto rendimiento." (Véase Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, op. cit., p. 23). Dado que en los establecimientos de los municipios pobres no puede esperarse un aporte del gasto privado (de las familias), no debiera descartarse un complemento a la USE (dentro del régimen de subvenciones) para contrarrestar la distribución regresiva en la calidad de la oferta educativa. Ya existen dispositivos constitucionales que permiten canalizar recursos con un criterio de redistribución progresiva. Según el Proyecto de Ley, Mensaje No. 116-328 y 116-328 del Presidente de la República (25 de abril de 1994), se propone mejorar el valor unitario mensual de subvención por alumno en cada nivel y modalidad de enseñanza, para contribuir al financiamiento tanto del sector municipal como particular subvencionado; se modifica la subvención de ruralidad, ampliando el número de establecimientos rurales que pueden lograr este beneficio; se mejora el aporte por alumno en zona rural, y cambia el monto de subvención en establecimientos rurales con menos de 15 alumnos, pasando de 20 a 36 USE; y se faculta al Presidente de la República al incremento de pago de subvención mensual cuando la asistencia media promedio mensual por alumno de los últimos años resulte inferior al promedio nacional. Los artículos sexto y séptimo transitorios establecen un programa transitorio de incremento de subvención regular, por extensión de la jornada de atención a los alumnos, como una forma de apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación en aquellos establecimientos con bajo puntaje en las pruebas del SIMCE. Sin embargo, las asignaciones suplementarias por zona siguen siendo claramente insuficientes si se quiere lograr un impacto redistributivo progresivo mediante el mecanismo central de asignación de recursos.

v) La discriminación positiva en el régimen de subvenciones (privilegiando zonas de bajos ingresos) no es suficiente para elevar la equidad en la oferta educativa. Se puede y debe complementar con otros mecanismos redistributivos, de focalización y programas

especiales de apoyo. A esto se ha hecho referencia en puntos anteriores: apoyo técnico para diseñar y gestionar proyectos de mejoramiento educativo en establecimientos con alumnos de bajos ingresos; infraestructura y capacitación en informática básica en enseñanza media asentada en zonas urbanas pobres y zonas rurales; red de apoyo para actividades extracurriculares que mejoren las condiciones socioculturales de recepción educativa; y otros.

vi) Deberán evitarse los excesivos gastos administrativos. Piénsese que los gastos en administración y operación de los establecimientos son más altos que el gasto en profesores en aula frente a los alumnos. En este sentido, "la gestión presenta lo que se podría denominar un alto componente burocrático; el gasto en profesores representa alrededor de un tercio del valor de la planilla del personal, en tanto el gasto en administración representa casi el 50% del gasto total de las unidades educativas" (Salas et. al., 1993, p.106). Dada esta situación, no debiera soslayarse la pugna por la apropiación de recursos adicionales al interior de los establecimientos mismos, así como en el conjunto del sistema educativo. Si el aumento del gasto no va acompañado de un cambio profundo en los procedimientos de gestión y administración, se incurre en el riesgo de engrosar aún más el aparato burocrático y lograr modestos mejoramientos en el plano sustantivo. Por ello, el impacto de la duplicación del gasto debe aprovecharse con gran sentido de oportunidad: tanto para modernizar (agilizar, adelgazar) el funcionamiento administrativo, como para invertir fuertemente en la docencia y en el salto educativo.

vii) Lo anterior debiera mover a un mayor estímulo para flexibilizar alternativas de financiamiento y subvención a la educación media. El actual sistema de subvenciones es insuficiente. Mientras las municipalidades mantengan un control administrativo-financiero rígido sobre los establecimientos de su dependencia, es muy estrecho el espacio —y la motivación— que disponen las propias escuelas para gestionar distintas formas de financiamiento y movilización de recursos. La transferencia de la gestión administrativa a las escuelas comprometería directamente a la escuela con el mecanismo de subvención y los incentivos asociados (como los proyectos de mejoramiento educativo, vale decir, los recursos que se obtienen meritocráticamente por la postulación a fondos contra proyectos).

En resumen, el aumento sustancial del gasto en educación debe también aprovecharse para impulsar una serie de reformas en los ámbitos que se han planteado en puntos precedentes: para tornar más homogénea la calidad de la oferta educativa; para atacar sistémicamente el mejoramiento de la calidad de la oferta y de las condiciones socioculturales de recepción; para prestar apoyo a los establecimientos municipales y subvencionados en el mejoramiento de la gestión, la elaboración de proyectos educativos propios y el diseño de proyectos concursables; para "densificar" la oferta educativa en las zonas rurales; para la reforma curricular que permita nuevos enfoques y contenidos acorde con nuevos escenarios productivos y culturales; y para equipar con los nuevos bienes de la industria cultural (informática, vídeo, redes, etc.) y enseñar a ocuparlos en la selección y producción de información.

### Capítulo III

#### GOBIERNO, MUNICIPALIDADES Y PROFESORADO: DIFICULTADES PARA UN CONSENSO

La viabilidad política de la reforma educativa en marcha en Chile, no se agota en el acuerdo entre el Gobierno, las municipalidades<sup>19</sup> y el magisterio<sup>20</sup>. Dicha viabilidad depende primeramente de consensos en un conjunto más amplio de actores, entre los cuales destacan los empresarios, las iglesias, los partidos políticos, los padres de familia y otros. Felizmente, los consensos necesarios existen y están plasmados en compromisos contraídos en el curso de los últimos cinco años, entre los cuales destacan los logrados a propósito de la presentación del Informe del Comité Técnico Asesor y los acuerdos de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación<sup>21</sup>.

Lo anterior no excluye la existencia de relaciones conflictivas y dificultades entre Gobierno, municipalidades y profesorado, que pueden afectar, a mi juicio de modo temporal y parcialmente (pero no esencialmente), el curso de la reforma educativa. Dichas dificultades se expresan en el ámbito "gestión/financiamiento/régimen de empleo docente" y no en el ámbito de la reforma educativa propiamente tal. De hecho, el conflicto está planteado en el orden de los "medios" o "condiciones institucionales" de la reforma, pero no en las transformaciones curriculares, pedagógicas y de estructura del sistema escolar, ni en las condiciones materiales y técnicas de la reforma, donde existe un diseño en marcha. Lejos de despertar oposición, este diseño genera expectativas.

De manera que en los debates en torno a la modernización, ni en el ámbito municipal ni el docente se cuestionó significativamente la reforma propiamente educativa<sup>22</sup>. La falta de adhesión de ambos actores (municipal y docente) a las reformas proviene de sus desacuerdos en materia de gestión y financiamiento. Pero no objetan sus aspectos sustantivos ni presentan propuestas alternativas. Con todo, las dificultades para un consenso en las materias señaladas, si bien no bloquean la reforma educativa, pueden demorarla y distorsionarla.

En cuanto a las *municipalidades*, éstas critican el financiamiento del sistema escolar estimando insuficiente su monto, ya que el valor real de la subvención por alumno está muy por debajo del poder adquisitivo que tuvo originalmente. Rechazan la forma de asignación, es decir, la subvención "por alumno que asiste", pues tal régimen implica ingresos fluctuantes respecto a una estructura de gastos fijos. Objetan también las "rigideces" del Estatuto, que impiden ajustarse al financiamiento existente y flexibilizar la gestión, especialmente en lo relativo a personal docente. También formulan críticas menores a la supervisión ministerial sobre los establecimientos. No parecen tener, en cambio, una propuesta compartida sobre alternativas de gestión.

El *profesorado* plantea su principal demanda en torno al mejoramiento de sus remuneraciones y también de la estabilidad laboral. Dictado el Estatuto Docente, primero lo impugnó por insatisfactorio, especialmente en lo relativo a salarios; y más tarde lo defendió, sobre todo respecto de la estructura de remuneraciones y de la inamovilidad que



dicho Estatuto asegura. Fuera de reivindicar, a su modo, la educación pública y oponerse a las tendencias privatizadoras en educación, el gremio no tiene una clara (y compartida) propuesta en materia de gestión del sistema escolar, salvo las críticas que plantea a la arbitrariedad de los empleadores municipales y privados. Tampoco levanta alternativas definidas y fundadas respecto de la reforma educacional.

El *Gobierno* no ha tenido una posición unánime ni consistente en el tiempo. Inicialmente promovió la dictación del Estatuto, como una manera de "pagar la deuda social con el magisterio" y lograr que el profesorado "esté en paz con el Estado". Pero ya entonces había en su interior un ala que quería y quiere "descentralizar el conflicto", vale decir, situar en el nivel comunal o de establecimiento las negociaciones laborales con los docentes, en vez de plantearlas en el nivel nacional, como de hecho ocurre gracias al Estatuto.

Por otra parte, el Gobierno ha terminado por sostener que: i) es macroeconómicamente inviable seguir mejorando las remuneraciones sobre la base de la estructura salarial acordada en el Estatuto; y ii) la inamovilidad laboral estipulada en el Estatuto conspira contra una gestión municipal racional de la educación. Además, se muestra insatisfecho respecto de la administración municipal de la educación, pues observa su incapacidad para competir con la creciente oferta privada y le atribuye, en general, un uso deficiente o poco responsable de los recursos públicos.

En síntesis, *las municipalidades y los profesores* coinciden en la crítica al sistema vigente de financiamiento estatal de la educación y en la correspondiente demanda de modificación, pero discrepan entre sí respecto a la gestión del sistema escolar, dado que entre ellos existe la relación "empleador/trabajador". Por otra parte, *las municipalidades y el Gobierno* coinciden en la necesidad de flexibilizar la gestión municipal, especialmente en cuanto a personal, pero discrepan respecto al modo de financiar la educación y a la calidad de la gestión. Finalmente, *el Gobierno y el Colegio de Profesores* han acordado, aunque precariamente, compatibilizar la modernización de la gestión municipal con la estabilidad laboral de los docentes; y han concordado también un programa de mejoramiento de remuneraciones para 1995 y 1996. Pero mantienen un desacuerdo de fondo, potencial o diferido, sobre las futuras condiciones de empleo de los educadores.

Las referidas discrepancias hicieron crisis con motivo de la presentación y discusión parlamentaria del proyecto gubernamental que reforma el Estatuto Docente, modifica el régimen de subvenciones y eleva varias de éstas<sup>23</sup>. Antes y durante el trámite de este proyecto, los tres actores se han enfrentado y a la vez han convenido acuerdos bilaterales. Estos acuerdos han moderado o postergado los conflictos de fondo, pero no necesariamente los han resuelto.

Existen, a mi juicio, dos cuestiones sustantivas. Una tiene que ver con la economía política de la educación, y la otra con la gobernalidad de la educación. Todo ello, en el contexto de las fases de transición y de modernización que se articulan en el reciente desarrollo político chileno.

Si damos por hecho que el sistema escolar no volverá a ser administrado conforme a los parámetros del Estado centralizado y populista (pese a que entre municipios y cuerpo docente hay quienes todavía mantienen este enfoque), las disyuntivas se concentran en dos visiones encontradas, a saber: i) la que extiende al campo educacional las reglas de la competitividad de mercado económico, enfatizando las modalidades privadas de gestión, rechazando las modalidades públicas, y desconociendo la complejidad cultural, técnica y político-social de este campo; y ii) la que asume la difícil pero necesaria combinación de formas modernas de gestión educacional descentralizada con una fuerte —pero acotada— función activa del Estado nacional, y una definida vocación de reconocimiento de la peculiaridad cultural, técnica y político-social del sector. El actor gubernamental no se ha definido claramente entre ambas visiones.

Si bien en lo formal se ha dejado atrás el período de la concentración autoritaria y excluyente del poder, subsisten culturas y enclaves que afectan la posibilidad de una efectiva democratización. Cumplidos muchos aspectos procedimentales de la transición, hay tareas propias de ésta que quedan pendientes. No obstante, ya no estamos en la etapa en que se evitaban, circunscribían o postergaban las demandas y conflictos sociales en aras de la consolidación de la democracia política. Hemos entrado, también formalmente, a una nueva fase de modernización del país. Sin embargo, en un sector como el educacional esta modernización no puede ser sólo un asunto de "eficiencia especializada"; requiere constituirse principalmente en materia de "eficacia política", lo cual tiene que ver con dos claves: con la equidad y con la moderna ciudadanía.<sup>24</sup>

Un sistema educacional que se propone educar para la moderna ciudadanía, debe hacerlo no sólo en las aulas donde se forman las nuevas generaciones, sino también a través de las prácticas políticas de los diversos actores en juego dentro del escenario educacional. En efecto, es materia de fondo dilucidar si desde este campo se contribuye a la configuración de la moderna ciudadanía, dejando atrás prácticas tales como: el corporativismo, que constituye la constante tentación del sindicalismo docente y de los actores empresariales; el tecnocratismo, que es la permanente tentación de las administraciones estatales; y el clientelismo, en que ha caído más de alguna gestión comunal.

La educación para la moderna ciudadanía supone la ampliación de la participación social. Pero hay que convenir los límites entre aquélla y el co-gobierno, que puede paralizar una administración. El Estado debe escuchar oportuna y atentamente a las organizaciones sociales y, a la vez, convencer en su representación del bien común. Es necesario aprender a conciliar los intereses particulares legítimos con el interés general, y particularmente el de aquellos que no tienen voz ni organización en la educación. El problema es cómo combinar reivindicación y responsabilidad social. En el caso de la relación conflictiva entre Gobierno, Municipalidades y Colegio de Profesores en torno al nudo problemático ya referido, han tenido más fuerza los comportamientos heredados que los nuevos comportamientos esperables en la construcción de la moderna ciudadanía.

La suerte de la reforma educativa se juega, en parte, en la "eficiencia especializada" con que el Gobierno está preparándola —en lo cual soy muy optimista—, y en parte en la "eficacia política". En cuanto a esta última, los diversos actores no se han mostrado responsables ni coherentes. Esto puede obedecer a que suponen equivocadamente que la transición está plenamente cumplida y la democracia plenamente lograda, o —también discutiblemente— que la modernización es pura cuestión de racionalidad.

## Capítulo IV

### PROBLEMAS PARA IMPULSAR EL MEJORAMIENTO EDUCATIVO EN EL MUNICIPIO: LECCIONES DESDE LA PINTANA

Previo al desarrollo de los cinco puntos centrales de este capítulo conviene entregar algunos antecedentes de contexto. En primer lugar, quisiera situar y caracterizar a la comuna de La Pintana para que pueda comprenderse en qué escenario se desarrolla la reforma educativa en una comuna pobre de la Región Metropolitana. La Pintana se ubica en el sector sur de Santiago y presenta niveles de pobreza cercanos al 44%, porcentaje global, que se expresa en un 36.4% de sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 18% corresponden a sectores indigentes. Estos datos la hacen una de las comunas más pobres de Santiago y del país, y miembro del Plan Especial de Comunas del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

Lo anterior muestra la importancia en plantearse el proceso de la reforma educativa como parte de la agenda por mayor equidad, en una comuna con altos porcentajes de pobreza. Todos los esfuerzos que se hacen en la comuna de La Pintana en aras de erradicar la pobreza, se articulan en nuestra estrategia de desarrollo comunal, la cual otorga un rol preponderante al sistema educativo y a las posibles transformaciones que la educación municipal pueda experimentar. De hecho, el gran desafío que se presenta para la comuna con tales niveles de pobreza, es cómo establecer técnica y legalmente la relación entre un mejoramiento de la calidad de la educación y la erradicación de la pobreza.

Los resultados del SIMCE, en este sentido, nos ubican bajo la media de los resultados considerados como aceptables. Nuestras escuelas y el Liceo Municipal de La Pintana están llegando a un magro rendimiento equivalente al 55% en calidad de la educación, según lo señalan las estadísticas de los años 1994-1995. Este dato nos indica las actuales y deprimidas condiciones de la calidad de nuestra educación. Tal situación nos lleva a definir, como problema central del proceso de reforma de la educación municipalizada de La Pintana, la necesidad de evitar la reproducción de la pobreza en las escuelas de nuestra comuna. Este es el gran desafío que hoy día nos estamos planteando, a saber: de qué manera evitamos que en nuestras aulas de escuelas y liceo se reproduzcan formas culturales que tiendan a fortalecer mecanismos de inequidad y marginalización.

En este marco que articula la reforma educativa a los desafíos por mayor equidad y menor pobreza, es preciso agregar que en La Pintana la situación es especialmente crítica en educación media, dada la existencia de un sólo Liceo Municipal en toda la comuna, que entrega una cobertura de 864 matrículas para la enseñanza media. Esta situación es alarmante si se considera que la demanda que existe para acceder a la educación media se extiende a 20 108 jóvenes en La Pintana, y apenas poseemos una cobertura para 800 jóvenes. Esto significa que ni siquiera cubrimos actualmente el 4% de la demanda, quedando aproximadamente 19 000 jóvenes fuera del sistema educacional

municipal de nuestra comuna. Si a esto le sumamos el dato anteriormente entregado en materia de índices de pobreza, fácil es inferir que la equidad se ha olvidado del paradero 30 de Santa Rosa hacia el sur.

A continuación, voy a desarrollar cinco puntos que articulan la ponencia y que surgen a partir de las experiencias que ha desarrollado el Municipio, todos aspectos de relevancia para poder entender la viabilidad que puede tener la reforma desde el punto de vista municipal.

1. Un primer punto tiene relación con la estructura institucional, es decir, las limitaciones que existen desde la noción de sistema. El proceso de delegación de los servicios de educación a los municipios plantea la necesidad de diferenciar entre el sistema normativo y el sistema operacional que tiene la municipalidad en el campo de la educación. Esto ha generado problemas emergentes, sobre todo originados por las fallas de estructura de la ordenación institucional. Tales fallas se expresan en una dicotomía entre atribuciones formales y reales. En otras palabras, en el nivel local existen todas las posibilidades y atribuciones para realizar las funciones administrativas de la educación, pero en el nivel supralocal se definen y realizan divorciadas de la dimensión local.

Un caso típico al respecto se observa en la definición de los recursos y presupuestos (financiamiento), donde no siempre los criterios que tienen las provinciales de educación y el Ministerio de Educación en la asignación de recursos responde a los requerimientos que las localidades precisan para sus necesidades educacionales. Esto trae como resultado la descoordinación entre el Municipio y el sistema educativo; y también provoca la fuerte tendencia del Municipio (nivel local) a concentrarse sólo en labores administrativas, resignando las estrategias propias del desarrollo educacional (su dimensión cualitativa). Así, los criterios de financiamiento vinculados a estas estrategias —MECE, programa de mejoramiento educativo, P900, P120— vienen determinados en una primera instancia por el nivel central, lo que finalmente no responde a las realidades y demandas educativas y de financiamiento que tiene la comuna de La Pintana para desarrollar algunos programas y proyectos.

Lo anterior tiene consecuencias. Primero, la inexistencia de relaciones fluidas entre los municipios y las provinciales en materias sustantivas de la educación.<sup>25</sup> Segundo, la inadecuada distribución que tienen los escasos recursos para el mejoramiento educativo, sobre todo en una comuna donde los recursos tienen que tener un manejo mucho más sensible debido a la escasez de medios y la diversidad de problemas que se presentan en La Pintana.

Existe además otra dificultad del sistema, derivada de la dimensión político-institucional de la reforma educativa, que radica en llevar a los diversos estamentos (profesores, alumnos, apoderados, organizaciones sociales) a participar en las decisiones que se definan para la generación de los cambios. Este es un aspecto en el cual estamos trabajando, y cobra mayor fuerza en este segundo año de ejecución de lo que hemos llamado el Plan de Educación Comunal. Sin embargo, no ha estado exento de contradicciones. Por un lado, los esfuerzos en la comuna se dirigen a generar espacios de participación activa y no simbólicos, que se traducen en un trabajo directo con el Colegio de Profesores y otros estamentos, con el propósito de elaborar colectivamente la reforma educativa y diseñar una política comunal de educación. Por otro lado, estas iniciativas se ven fuertemente atravesadas por el conflicto nacional que tiene el Colegio de Profesores con el Ministerio. Por lo tanto, todos los esfuerzos que hacemos durante el año para aumentar credibilidad, incentivar y convocar la participación, se ven fuertemente afectados por la crisis nacional que envuelve al tema que nos convoca. Nuestros esfuerzos se ven neutralizados sea por un llamado a un paro nacional o por otras movilizaciones que

frustran el trabajo realizado. En otros términos, lo avanzado en el ámbito comunal se detiene o retrasa por lo que sucede en el ámbito nacional.

2. El segundo punto alude a los problemas que presenta el sistema educativo comunal, y muy especialmente los departamentos de educación municipal que constituyen nuestro espacio institucional para articular el sistema de educación comunal. Los departamentos de educación municipal —DEM—, dada su actual inserción en la dinámica del trabajo municipal, centran todo su esfuerzo sólo en administrar el sistema. Esto minimiza nuestra capacidad técnica para crear o buscar fórmulas que nos permitan innovar en el campo de la calidad de la educación. Pese a contar con una estructura municipal compuesta por un director de educación, coordinadores técnicos extraescolares y coordinadores técnicos, todas las energías del personal disponible se invierten en administrar el sistema. Por un lado existe poca capacidad para transformar el recurso humano y reorientarlo hacia acciones de apoyo técnico a la calidad de la educación; pero por otro lado la actual estructura de gestión obliga a que sean estos recursos humanos los que deben movilizarse en este sentido.

La preocupación que prevalece es el logro de una buena administración del sistema. Esto es importante pero carece de sentido si no se enmarca en un proceso que incluye contenidos educativos y prácticas pedagógicas. Las preocupaciones siguen girando en torno a cuestiones de rutina: verificar que la subvención esté correcta para evitar una supervisión del Ministerio que bloquee los flujos, asegurar que el estatuto docente se aplique normalmente, etc. Pero cuando se habla de proyecto de mejoramiento educativo, de innovación curricular, de transferencia tecnológica, no existe ninguna capacidad para desarrollar ese tipo de reflexiones; menos aún de materializarlas en acciones concretas.

Ejemplo concreto de esta situación son los PME, a saber, proyectos de mejoramiento educativo que se desarrollan en las escuelas, pero que en los hechos no cuentan con ningún respaldo o acompañamiento técnico riguroso desde el Municipio. En este caso, sólo existe la relación formal de la dirección provincial regional con las escuelas que tienen un proyecto determinado; pero no existe una articulación real desde el Municipio para dar continuidad a los PME en el marco de su Plan Comunal de Educación. Esto despierta profunda incertidumbre respecto de la capacidad de estos proyectos para ejercer un impacto real más allá del plazo de tres o cuatro años que disponen de financiamiento. No hay capacidad técnica ni en la instancia provincial ni en la municipal para medir cómo estos programas o proyectos mejoran la calidad de la educación; ni hay recursos municipales para dar continuidad a muchos de estos programas.

El desgaste y las demandas del sistema obligan a los Departamentos de Educación Municipal a concentrarse en tareas administrativas. No pueden generar ritmos propios: al formar parte de una estructura municipal deben subordinarse al ritmo de trabajo de la estructura municipal. Su traspaso al Municipio (en el caso de la comuna de La Pintana) los fusiona con dicha estructura municipal, y eso hace que pasen a formar parte del aparato burocrático, lo que implica trabajar con los lentos y engorrosos ritmos de la administración municipal.

Para graficar este planteamiento veamos qué ocurre en un caso puntual. Requerimos mejorar un patio de nuestro único Liceo para que responda a la fuerte concentración de actividades y mitigue el hacinamiento generado por la falta de espacios al interior del establecimiento. Muchos de estos espacios son patios de tierra que en invierno se transforman en verdaderas piscinas, lo que implica condiciones insalubres tanto para profesores como alumnos. Cuando nosotros hemos iniciado la tramitación para pavimentar patios a fin de evitar los lodazales, debemos hacer circular un documento que por lo menos pasa por ocho firmas al interior del Municipio. Esto supone de dos a tres meses de tramitación. Mientras tanto, el agua ya está en la sala y el barro impregna las aulas de

clase. Cuando la posibilidad de ejecutar acciones finalmente llega, nos encontramos en plena primavera y el verano se avecina. Este ejemplo ilustra la urgente necesidad de modernizar la estructura burocrática de los municipios en cuyo seno operan los DEM. Se trata de poner fin a un sistema, en el cual se requiere de a lo menos ocho firmas para responder a mínimos desafíos en las condiciones de la educación.

3. Un tercer punto se desprende del planteamiento anterior. A partir de un estudio que emprendimos en 1994 a través del PLAFIM<sup>26</sup>, pudo verse que el municipio de La Pintana en la actualidad no posee una imagen corporativa clara y definida. Esto repercute en todas las unidades, direcciones y por ende también en el Departamento de Educación Municipal.

¿Pero qué significa no tener una imagen corporativa clara? Significa que no existe una guía estratégica que nos permita orientar la labor de cada una de las direcciones que pertenecen al Municipio. Y por otro lado, que no existe la coordinación necesaria para establecer respuestas eficaces e inmediatas a las demandas educativas.

Ante la falta de una estrategia común en el plano práctico, el municipio de La Pintana ha hecho un esfuerzo por elaborar un Plan Director. El "impasse" se produce entre lo definido en este Plan y la puesta en marcha en el nivel orgánico, porque la inexistencia de una imagen corporativa impide que cada unidad responda y se identifique con este plan de desarrollo comunal de manera definida y clara. Esto desemboca en descoordinación interna en el nivel municipal, y en dificultad para generar una guía estratégica que nos permita tener una pauta para resolver los problemas de educación.

La práctica nos indica que para desarrollar la reforma educativa al interior del municipio, y para generar condiciones y disposiciones propicias para emprender dicha reforma, se requiere una alta dosis de innovación y creatividad. Este potencial resulta inhibido por una larga cultura ritualista del funcionario municipal. Los ritmos burocráticos y los mecanismos conservadores de los municipios no constituyen un espacio propicio para generar las referidas condiciones. Todo lo que hoy existe en materia de mejoramiento de la educación son proyectos externos: MECE, P120, P900, aulas tecnológicas, etc. Todas estas acciones tienen su impulso y financiamiento en enclaves externas al Municipio, de manera que la continuidad de estas iniciativas se ve amenazada por la falta de recursos humanos y financieros propios para asumir tales tareas.

La falta de claridad en las funciones del Municipio afecta la capacidad para descentralizar la gestión en la toma de decisiones. En el ámbito de la educación municipal todo pasa por el director de educación. Dada su cultura ritualista y de resistencia al cambio, los directores de escuelas y del liceo poseen poca capacidad para asumir compromisos sustantivos con un proceso de reforma educativa. Esto inhibe la descentralización de la gestión y entraba una respuesta efectiva a la demanda educativa que tiene la comunidad de La Pintana.

4. El cuarto punto tiene que ver con los recursos y el financiamiento. La principal fuente de financiamiento que tenemos para el sistema de educación municipal de La Pintana es la unidad de subvención escolar. Si consideramos que la unidad de subvención escolar promedio gira en torno a los 7 500 pesos mensuales por alumno, y si a eso le agregamos las condiciones de riesgo social que tienen nuestros niños y jóvenes, es fácil inferir que es imposible lograr, con estos recursos, una formación integral y de calidad.

Tal como rige el sistema de subvenciones —por asistencia efectiva diaria de los alumnos— resulta muy precario el financiamiento en comunas pobres como La Pintana. Como respuesta a ello hemos estudiado y solicitado la alternativa de subvención por matrícula (lo cual se inserta en una actual discusión entre el Ministerio y la Asociación Chilena de Municipalidades). Este cambio es particularmente significativo en comunas como la nuestra, donde la subvención por asistencia se ve fuertemente mermada en meses

de invierno (por problemas de acceso a la escuela), o por condicionantes económicas que llevan a los niños a faltar a clases y trabajar en ciertas fechas. Lo anterior reduce las subvenciones y genera un déficit que obliga al Municipio a recurrir a parte de su fondo municipal. Esto, a su vez, reduce la disponibilidad financiera municipal para destinar recursos a otras necesidades, tales como alumbrado, casetas sanitarias y pavimentación.

Frente a esta situación, la movilidad de los recursos con los cuales contamos se inserta en el siguiente escenario. El presupuesto de 1995 que tenemos en La Pintana para educación alcanza los 1 680 millones de pesos, de los cuales el Municipio realiza una transferencia de 180 millones. Sólo estos 180 millones se dejan de invertir socialmente en la comuna en programas sociales o de urbanización. Por otro lado, hay 75 millones para pequeños proyectos de inversión tales como el mejoramiento de los servicios higiénicos de la escuela o la compra de material didáctico. Hay, pues, sólo 1 680 millones de pesos destinados para los gastos operativos de mantención del sistema, con una pequeña posibilidad de inversión que está destinada solamente a material didáctico y otros ítems relacionados con capacitación y perfeccionamiento.

De los 1 680 millones de pesos disponibles, alrededor de 1 460 se usan para el pago de remuneraciones, finiquitos, administración, mantención y bienes. No queda, pues, margen para invertir en esfuerzos orientados al mejoramiento de la calidad de la educación. No existe ninguna posibilidad en el ámbito municipal para invertir en programas y proyectos que tiendan a poner en marcha y mejorar la reforma educativa en la comuna. Esto, pese al esfuerzo del municipio en generar un plan de educación comunal, cuya proyección presupuestaria para un primer año de experiencia piloto se estima en 14 a 15 millones de pesos, para que el Municipio impulse realmente la reforma educativa en la comuna de La Pintana.

Termino señalando la necesidad, por parte de los municipios, de profundizar y materializar la Ley 19 247 que le permite al sector privado comprometerse en el financiamiento y la tributación, a fin de entregar recursos a proyectos locales de educación. Este mecanismo aún no se ejecuta en los municipios con la fuerza requerida, y la lentitud en esta materia obedece sobre todo a la falta de información y conocimiento de los alcances de esta ley. Es imperioso que los DEM destinen recursos humanos calificados para elaborar una estrategia de relaciones públicas que apunte a movilizar recursos del sector privado para la educación municipalizada.

Finalmente, dos recomendaciones:

i) Crear y poner en marcha una estructura orgánica de las unidades de programas, cargos, funciones y procedimientos al interior del Municipio, orientando la gestión a los resultados buscados. El municipio debe internalizar mecanismos que le permitan pasar del sesgo administrativo a su compromiso activo y técnico con la reforma educativa. Se trata de generar instrumentos de evaluación de impacto que no existen hoy en los programas de educación. Es imperioso que los municipios desarrollen indicadores que nos permitan medir el impacto de los P120 y P900 en la calidad de la educación.

ii) Poseer una política educacional comunal en los municipios que permita articular de mejor manera el municipio con los liceos y escuelas; y que permita diseñar un plan de inversión en materia de equipamiento e infraestructura orientado a mejorar la calidad de la educación. Contar con una política educacional comunal, y con saber técnico e indicadores para medir impacto de inversiones sobre calidad de la educación, permitiría considerar las inversiones en infraestructura y equipamiento no ya de manera atomizada (cierres perimetrales, ampliación de espacios, mejoramiento de baños, etc.) sino en función de un proceso más comprehensivo de mejoramiento educativo.

## Capítulo V

### "TRASPASO DE COLEGIOS MUNICIPALES A SOCIEDADES DE PROFESORES: UNA ALTERNATIVA POR EVALUAR"

Quiero agradecer la invitación que se me ha formulado y señalar que mi presentación está enfocada desde la perspectiva de un alcalde que se ha encontrado con el problema de la educación y que ha tratado de hacer algo al respecto. Lo primero que quiero señalar es la peculiaridad que tiene la realidad de la educación en Las Condes. Hay 85% de los jóvenes que estudia en colegios particulares mientras que el resto lo hace en los trece colegios municipales. Y ahí surge un problema de equidad: los colegios municipales, otorgan una educación de menor calidad, lo que es grave porque la educación es la herramienta mediante la cual los niños procedentes de estratos de menor capacidad socioeconómica podrían surgir y no reproducir el patrón de vida y el nivel de ingreso de sus padres. A partir de la educación se transmiten valores que importan por sí mismos, pero que tienen también consecuencias de índole social y económica; por ejemplo, el que un padre abandone el hogar tiene un efecto mucho más devastador en una población popular que en un sector de altos ingresos, porque significa que la señora queda sola, que a lo mejor no puede trabajar porque debe cuidar a los niños, todo lo cual afecta el nivel de vida de la familia. Por ello consideramos que los colegios municipales deben ser también un centro de formación de valores y de hábitos. La prueba SIMCE muestra las notables diferencias que existen entre la calidad de la educación particular y la propia de la educación municipal e, incluso, la que se da entre la educación municipal de diferentes comunas. Un ejemplo, los resultados del SIMCE 94 para octavo año básico, muestran que, en Las Condes, la educación municipal obtiene 60%; la particular subvencionada 71%, y la particular pagada 75%. En matemáticas los resultados son 57%, 75%, y 75% respectivamente. También muestra que Providencia obtiene resultados muy superiores a Las Condes, que se parece a Ñuñoa y a La Reina, en circunstancias que los recursos que nuestra comuna está destinando a educación son superiores.

Pruebas de lectoescritura, de comprensión de lectura y de matemáticas tomadas sorpresivamente en los colegios, durante 1994, hicieron sonar la alarma, porque mostraban resultados más desiguales que el SIMCE: en los colegios particulares 80% o más de los alumnos responden correctamente a más del 50% de las preguntas, mientras que los colegios municipales obtienen pobres resultados. En séptimo básico, por ejemplo, los alumnos del Colegio Darío Villalón repiten los malos resultados alcanzados en el SIMCE; en lectura, sólo 11.3% y en matemáticas, 23.6% de los alumnos acertó más de 50% de las respuestas. Lo mismo sucede en los colegios Hamburgo y Australia, también ubicados en la población Colón Oriente. Hay algunos colegios que están un poco mejor: el Adela Edwards; el Liceo Fleming que tiene una mayor tradición, el Rafael Sotomayor, etc. Nuestro diagnóstico es que no estamos cumpliendo con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades. A un niño de la población Colón Oriente que va al colegio Hamburgo, no lo estamos tratando equitativamente. Nuestra preocupación es mayor si se



tiene en cuenta que la Municipalidad gasta muchos recursos en estos colegios. Las Condes parece otro mundo en cuanto a su gasto educacional respecto de La Pintana, pero así y todo los resultados no son buenos. Si a la subvención del Ministerio (7-8 mil pesos), le agregamos lo que aporta la Municipalidad, tenemos que en 1994, el colegio Darío Villalón recibe 18 mil pesos por alumno al mes; el Hamburgo 21 mil pesos; el Australia 20 mil pesos, y así. Entonces, no hay relación entre los recursos aportados y los resultados obtenidos.

De lo anterior derivan las siguientes conclusiones: a) No estamos cumpliendo con el objetivo de la igualdad de oportunidades, o sea, si la educación es la herramienta para promover a las personas de menores recursos, no la estamos usando bien. b) No es sólo un problema de destinar más recursos ya que el aporte de la Municipalidad más que duplica, en la mayoría de los casos, la subvención del Ministerio de Educación.

De ahí surgió la convicción de que es necesario hacer un cambio. La posibilidad que tiene la Municipalidad de influir en la calidad de la educación con el actual sistema, es baja. No funcionan los incentivos. Si Las Condes quisiera aprovechar la experiencia de la mejor directora de colegio municipal de Chile, no podría contratarla por un buen sueldo, porque no se puede cambiar a los directores de ningún colegio municipal y ni siquiera puede haber un enroque de profesores. Eso se considera menoscabo, etc. Imagínense que, en medio de la competencia del multicarrier, se les dijera a las empresas de telecomunicaciones que sus empleados son inamovibles, y que ni siquiera pueden ser cambiados entre departamentos de la misma compañía. Ello conduciría al caos y a la pérdida de productividad de las empresas en un corto plazo.

Estas restricciones, inimaginables en otro campo, existen en educación por lo que es muy difícil hacer algo desde el Municipio. Hay que buscar una opción diferente.

Una grave falencia de nuestros colegios es que no tienen proyecto educativo propio, no tienen un sello especial, les falta carisma. Cuando un papá inscribe a un niño en un colegio particular lo hace por alguna característica especial de la institución que le parece valiosa, sea que enseña más inglés, sea que fomenta el deporte, sea que transmite ciertos valores. En cambio, los papás ponen a los niños en un colegio municipal por descarte.

En la población Colón Oriente nos decían: nos encantaría que nuestros niños asistieran al colegio de las monjitas de la Virgen de Pompeya, pero vale 3 500 pesos al mes de financiamiento compartido, y no disponemos de tales recursos; no hay otra alternativa que enviarlo al colegio municipal. Nadie afirmaba: quiero que estudien aquí, porque este colegio hace esto o lo otro. Creemos que es fundamental que los colegios tengan un proyecto educativo propio, un sello especial, un carisma; que los profesores estén motivados y para lograrlo hay que superar los profesores funcionarios; se requiere que haya profesores protagonistas de un proyecto educativo propio.

Esto requiere utilizar incentivos adecuados. Un ejemplo: después del estatuto docente, el número de licencias médicas entre los profesores de Las Condes aumentó en forma espectacular. ¿Por qué es esto? Básicamente, porque los incentivos están para eso: cuando se logra la inamovilidad en el cargo, las personas empiezan a comportarse considerando esa ventaja. Entonces, las licencias médicas se disparan, el clima laboral no es muy bueno, los profesores no están apoyando algo que sienten como propio. Resulta básico transformar a los profesores en verdaderos protagonistas de la educación.

Es bueno mencionar aquí algunos párrafos del Informe Brunner y pensar qué sucede en el ámbito de los colegios municipales:

"El resultado de los procesos de enseñanza y aprendizaje depende en grado determinante de las características de organización y funcionamiento de los establecimientos. Las escuelas y liceos son la unidad básica del sistema, cada uno es un pequeño mundo, una comunidad educacional dotada de identidad y proyecto propio, en que se reúnen e interac-

túan profesores, alumnos y personal de apoyo, bajo la conducción del director y su equipo, contando con la participación activa de los padres y el respaldo de la comunidad local". Esto no existe en nuestros colegios. Agrega el Informe: "La escuela constituye asimismo la unidad central de toma de decisiones del sistema". Tampoco se da; las decisiones provienen de la Dirección de Educación o del Director de Educación Comunal o, en muchos casos, del Ministerio de Educación; la Municipalidad es sólo una intermediaria.

Tampoco hay sentido de misión, esto es, que cada establecimiento opere como una unidad de propósito, posea un proyecto educativo claramente definido y compartido por profesores, padres, alumnos y administrativos.

En la práctica, en el esquema actual, los colegios municipalizados carecen de metas claras y en la comunidad no existe un sentido de misión.

Tampoco hay autonomía, ni responsabilidad por los resultados. Recién ahora estamos repartiendo a los papás los resultados del SIMCE del año pasado, para que tengan elementos de juicio respecto a la decisión de elegir el colegio de sus hijos. Pero no basta.

Las escuelas y liceos bajo administración municipal deberán alcanzar condiciones que les permitan operar a la brevedad con autonomía y manejar su personal y recursos dentro de las normas que fije la ley. Hay que proveer a la educación pública municipal de la flexibilidad necesaria para que pueda organizar su gestión de manera que garantice calidad y efectividad. Así, en los establecimientos municipales podrán darse diferentes modalidades de gestión, incluyendo la que hoy existe perfeccionada, asociaciones, entre comunas, delegar o contratar funciones de administración con organismos externos, etc.

Hay muchas opciones diferentes, pero elegimos la autogestión; vale decir que sean los propios profesores organizados en una sociedad, los que administren los colegios, que se les entregan en concesión por la Municipalidad, por un período de siete años, renovable por otros cuatro.

Hay tres condiciones. La primera es que sea solicitado por una mayoría amplia de los profesores del respectivo colegio, lo que asegura que haya un consenso respecto a querer hacerse cargo de la administración. La segunda es que presenten un proyecto educativo, en que indiquen qué quieren hacer con el colegio, cuáles énfasis pondrán; proyecto que debe ser aprobado por el Concejo Municipal. La tercera es que haya una votación de los padres en que se decida que están de acuerdo con el nuevo proyecto educativo, y con que los profesores se hagan cargo de la administración del colegio.

La idea que sustenta este nuevo sistema es cambiar los incentivos de los profesores y su motivación. Se pretende que se sientan responsables de un proyecto que ellos mismos elaboraron y consiguieron que el Municipio y los padres aprobaran, que ellos mismos administran, y del cual se beneficiarán o perjudicarán según sean los resultados.

El propósito de esta política no es ahorrar recursos o eliminar problemas a la Municipalidad. Los colegios se traspasan con los mismos recursos que hoy se tienen y en el contrato se establecen los reajustes del caso. Se prevé además un esquema de financiamiento futuro que establece una doble subvención: la del Ministerio de Educación que pasará directamente a la sociedad de profesores, y una municipal, por alumno asistente, de monto similar a lo que hoy se está gastando en el colegio y con un tope que equivale más o menos a la capacidad máxima del colegio. Si se supera ese tope, el colegio recibirá la subvención del Ministerio, suspendiéndose la municipal. También se establece que si el Ministerio reajusta su aporte en términos reales, podría disminuir la subvención municipal. El principio es que el colegio mantenga los mismos recursos que tiene hoy.

Sigue existiendo una supervisión sobre las actividades del colegio, dado que éste no pierde la condición de municipal. Aunque la administración haya sido entregada en concesión a los profesores, la responsable final sigue siendo la Municipalidad, que debe

velar, y así se establece en el contrato, porque se cumpla el proyecto educativo.

Como los colegios siguen siendo municipales, están sujetos a las normas correspondientes a la educación municipal, o sea, deben manejarse con la lógica de un colegio fiscal (gratuidad en la educación básica por lo menos, financiamiento compartido en la educación media sólo si los padres deciden contribuir con aportes voluntarios, y cuidando que no haya discriminación, ya sea por razones religiosas, políticas, o de cualquier otro carácter. Cabe mencionar que, en este aspecto, se han producido problemas porque los profesores queriendo mejorar la deteriorada imagen del colegio, han pretendido no aceptar a ciertos alumnos que tienen problemas conductuales.

El primer grupo de profesores municipales que solicitó incorporarse al nuevo sistema fue el del Liceo Politécnico Los Domínicos. El Concejo les exigió requisitos adicionales: que su proyecto educativo incorporara un aumento de al menos 15% en la permanencia de los alumnos en el colegio; que un porcentaje de los profesores tuviera un curso de administración educacional; y que entre los siete directores de la sociedad anónima cerrada que se constituyó uno fuera un representante de la Municipalidad. Esto todavía no se ha materializado porque algunos de los profesores sostienen que atenta contra la autonomía del proyecto.

El esquema de administración es una especie de doble contrato en que la Municipalidad efectúa la concesión de la administración del ente jurídico Liceo Politécnico Los Domínicos y entrega en comodato, por el mismo plazo, todos los bienes (terreno, infraestructura, amoblamiento) del mismo.

Un punto importante es que los profesores renuncian a ser empleados municipales. Para ello, la Municipalidad aplicó un programa especial de incentivos otorgando una indemnización especial de un mes de sueldo por año de servicio, más 50% por el riesgo que esa renuncia significa.

Los profesores renunciando a su condición de empleados municipales optaron por destinar su indemnización a efectuar un aporte de 100 mil pesos anuales durante tres años para capitalizar a la sociedad, aunque, en realidad, ella no lo requiere.

Algunos de los profesores aceptaron ser socios, pero quisieron dejar de hacer clases en ese colegio; asimismo, el directorio de la sociedad prefirió que dos de sus miembros dejaran la actividad docente.

Los 44 profesores que componen esta sociedad anónima cerrada eligieron en asamblea un directorio provisorio de siete miembros que desempeñaría funciones mientras se elige al directorio definitivo. Este cuerpo nombra al presidente de la sociedad, a un gerente y al director académico del colegio. Éste debe supervisar a quienes lo eligieron, en su rol de profesores, lo que crea problemas con el ejercicio de la autoridad. El cambio más importante que se percibe en la actitud de los profesores es el entusiasmo con que hoy ven el aumento de las matrículas, que antes incluso los molestaba. Hay un incentivo fuerte por tener más alumnos.

Los profesores ejercen otras funciones además de la docente (el patio, la disciplina, el contacto con el alumno). Antes, los de enseñanza media no aceptaban esas tareas; hoy captan que tienen que mantener relaciones adecuadas con los alumnos y con los padres y mantener un clima laboral favorable en el colegio; no hay licencias médicas y mejoró la asistencia y la puntualidad. Todos los profesores, además colaboran en la elaboración del reglamento interno, el reglamento de disciplina, las reuniones con los padres, las tutorías, etc.

Los profesores también, se preocupan de cuidar los recursos, tema en que antes no tenían incentivos. En definitiva, están más motivados porque saben que con más matrículas y mejor uso de los recursos, va a haber excedente.

Todo esto debe evaluarse en el tiempo. La primera tendencia de los socios es usar

el excedente en remuneraciones, pero hay que cuidar la infraestructura.

Hay un segundo caso de posible concesión: el del liceo Alexander Fleming. Una mayoría amplia de profesores cumplió el primer requisito consistente en pedir formalmente al Concejo Municipal hacerse cargo de la administración del colegio. Dado que no es bueno que los cambios ocurran a mitad del año, se les planteó que destinaran el período hasta marzo de 1996 para ir cumpliendo con los otros requisitos, como elaborar el proyecto educativo, que lo aprueben los padres, etc.

Algunos han sugerido integrar a los padres, o a los no docentes a la sociedad. Éstos también renunciaron a ser empleados municipales y son empleados ahora de la sociedad de profesores pero no son socios.

En conclusión, lo que interesa es provocar un cambio en la actitud de los profesores. Pero los cambios son riesgosos, y nada garantiza el éxito, salvo cuando los incentivos actúan en el sentido correcto. Hay riesgos, efectivamente, pero seguir con la situación actual era imposible si se quería alcanzar la equidad y la igualdad de oportunidades. Por eso se optó por el cambio.

## Capítulo VI

### HACIA UN PROYECTO NACIONAL DE EDUCACION EQUITATIVA

#### Introducción

Quisiera agradecer la invitación que me ha cursado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, a participar en este seminario sobre problemas de equidad de la educación media en Chile y, en particular, sobre el tema de la viabilidad de la reforma educativa.

El Colegio de Profesores de Chile ha sido un actor de primer orden en la promoción del debate sobre la modernización de la educación que se lleva a cabo en el país. Es quizá uno de los actores mejor constituidos y de más larga tradición en la historia de los movimientos sociales ligados a la educación. Podría decirse que los profesores y sus organizaciones constituyen el hilo conductor de un paradigma educacional que en el sólo curso de tres décadas ha mostrado extraordinarias mutaciones. Cada proyecto de desarrollo impulsado en el país ha derivado en reformas del sector que han tenido a su vez un fuerte impacto sobre los profesores. Y éstos se han visto comprometidos en el destino que tales transformaciones han tomado. Digo esto, no para reivindicar una historia de luchas conocida por el país. Tampoco para exigir reconocimiento al papel que hemos asumido en la plasmación y progreso de las instituciones democráticas y del desarrollo. Lo digo de cara al futuro, para poner a disposición del país el enorme capital de conocimiento, experiencia y voluntad de servicio de esta histórica formación social que son los profesores.

#### 1. ¿Qué reforma?

Nos preguntamos si es viable política e institucionalmente la reforma educativa. No es posible responder la pregunta sin antes aclarar de qué estamos hablando. Y entiendo que la reforma educativa es en primer lugar una decisión de política pública: una acción orientada, desde el punto de vista administrativo, a la planificación y gestión de sectores sociales y a la atención de determinados grupos-objetivos, y cuya finalidad es reducir las desigualdades, disminuir la pobreza y elevar el bienestar de la población. Entiendo que esta es una decisión de gestión pública —de gobierno— que constituye el mecanismo que empleamos para resolver problemas colectivos que afectan a la comunidad. Esto no implica dejar todo en manos del Estado, anulando el papel de las comunidades y de las personas en el impulso y ejecución de este proceso. Por el contrario, significa que el gobierno no puede renunciar a su función básica que es la gestión, la orientación y armonización de los esfuerzos colectivos. Porque aunque se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial, e incluso privatizar funciones aisladas de conducción, no se

puede hacer lo mismo con el proceso entero de la gestión de gobierno. De hacerlo perderíamos un mecanismo adecuado para tomar decisiones colectivas, los modos para establecer reglas de mercado y los medios para imponer reglas de comportamiento.

En segundo lugar, entiendo que el objetivo de esta acción colectiva es remover los obstáculos que conspiran contra la promoción y la integración social de nuestro pueblo. Me refiero especialmente a aquellos factores estructurales, tales como la pobreza, que se transmite intergeneracionalmente y ante la cual la acumulación de logros educacionales aparece como requisito insoslayable de su superación. Pero también me refiero a la injusticia inherente a la inequitativa distribución del ingreso en una sociedad como la chilena, donde el 42% del ingreso se concentra en el 10% de los hogares más ricos y sólo el 1.9% del ingreso es captado por el 10% de los hogares más pobres. Es injusto el hecho de que sólo 73 de cada cien jóvenes pobres en edad de estudiar se encuentren en la enseñanza media contra 97 de cada cien jóvenes de los hogares ricos. Es injusto que los más pobres sólo cuenten con 9 años de escolaridad mientras los más ricos elevan su promedio de educación a 13 años.

En tercer lugar, creo que este desafío entraña la necesidad de innovar los contenidos, métodos y pedagogías de la enseñanza conforme a las exigencias del desarrollo científico y tecnológico. Y que el resultado de este cambio debe traducirse en una adecuada calificación de recursos humanos, la que debería reflejarse no sólo en mejores niveles de productividad y eficiencia, sino también en la mayor competitividad del país dentro de una economía globalizada. Es claro que esta transformación de la educación no se agota en dichos fines, pero es indudable que ellos siguen siendo de suyo relevantes.

Coincido con la convocatoria de la CEPAL en que existe un gran consenso en general de sectores públicos, de profesionales y de la sociedad civil en torno a la reforma de la enseñanza media. Y agregaría, como lo revela la Encuesta Nacional de Juventud, que son los jóvenes quienes más creen en la educación como una condición para tener éxito en la vida. Creo, sin embargo, que esta disposición no va acompañada de los instrumentos políticos e institucionales que hagan posible dicha reforma.

## **2. Modernización y organización social**

La sociedad se ve solicitada por un proyecto de modernización de hábitos, destrezas y habilidades, sin que al mismo tiempo se le ofrezcan las oportunidades de conducir el proceso de desarrollo. Se le pide mayor formación y especialización técnica bajo el aliciente de elevar su calidad de vida e incrementar su bienestar. Pero no se la dota de herramientas políticas necesarias para incidir en la producción, distribución y ejercicio del poder y, por lo tanto, en la orientación de la modernización. Se da por sentado que basta la sola educación formal para garantizar las posibilidades de influencia, lo que siendo cierto en el largo plazo —habida cuenta que aquellas generaciones formadas hoy en la excelencia, mañana tendrán mejores oportunidades de integración y de participación— no lo es en el corto. A corto plazo siguen prevaleciendo las desigualdades y desequilibrios en el acceso al poder y a la toma de decisiones.

Esta disfuncionalidad entre la modernización y la estructura política no tiene por qué ser aceptada como un fatalismo de la reforma educativa y del proceso de desarrollo. Por el contrario, y a contrapelo de ciertas tendencias que reivindican la eficacia de los regímenes duros y autoritarios para acelerar el crecimiento, el desafío tantas veces enfrentado y todavía pendiente de nuestra sociedad sigue siendo la conciliación entre un desarrollo modernizador y los imperativos de la democracia. Esto significa que, simultánea a la

exigencia del cambio educacional, debe haber un cambio en la organización social. Implica que tanto como el consenso en torno al proyecto educativo, debe haber acuerdo en relación a cómo y con quiénes se realiza este proyecto. Por consiguiente, se trata de promover un cambio en las aptitudes, destrezas, conocimientos y habilidades para el desarrollo, pero asimismo se trata de estimular las capacidades, virtudes y saberes prácticos para controlar o, si se prefiere, para co-determinar la modernización.

### **3. La gestión pública**

La viabilidad de la reforma educativa entraña una concepción moderna de la gestión pública, pues es imposible hablar de políticas públicas sin hacer referencia al rol que está llamado a desempeñar el gobierno en materia de educación: que propenda a la construcción colectiva del Bien Común, estimulando la participación social y garantizando los derechos de las personas; que asuma la diversidad, pluralidad y heterogeneidad de necesidades e identidades, pero que asimismo favorezca la integración y la convergencia de intereses; que promueva la demanda educativa y la expectativa de nuevas oportunidades —por ser en esencia estímulos para el desarrollo—, y las canalice a través de una real y suficiente oferta educativa; en fin, una gestión pública que no abandone su función reguladora, sino que oriente, norme, supervise, apoye y evalúe el sistema escolar.

Semejante concepción de la gestión y de las políticas públicas constituye una salvaguarda frente a tendencias que abogan por la más absoluta libertad, pero que a la vez ponen en duda su valor: nociones que, en el extremo, parecen proclamar el sacrificio de la justicia en aras de la libertad de los mercados, quitándole a la convivencia civil cualquier punto seguro de referencia. Esto último es un absurdo, porque todo mercado es un espacio social y, por lo tanto, regulable. Una democracia sin puntos seguros de referencia puede fácilmente convertirse en un totalitarismo visible o encubierto, donde las ideas y las convicciones de la gente sean instrumentalizadas para fines de poder. Intuyo que algunos reaccionarán diciendo que éste no es un asunto ético y menos ideológico, sino un problema técnico y de recursos. A ello sólo me cabe agregar que muchas posiciones se presentan como pragmáticas, pero en el fondo obedecen a concepciones teóricas consolidadas que pretenden plena legitimidad cultural y social. Por eso, se me hace imperativo subrayar que la descentralización y desburocratización de la gestión pública en modo alguno debe significar su desmantelamiento del sector sino, por el contrario, debe apuntar a una genuina transferencia de decisiones hacia las diversas comunidades.

### **4. El rol de las comunidades**

Creo que una de las tendencias más saludables en torno a la modernización de la gestión pública es la revalorización de las comunidades locales, tales como la familia, el barrio, las iglesias, las juntas vecinales o las asociaciones de voluntarios. Y muy especialmente, las comunas y sus municipios.

El debate que el Colegio de Profesores ha promovido sobre la modernización de la educación ha tenido por finalidad estimular la participación de toda la comunidad en torno al mejoramiento de nuestras instituciones educativas. Por eso, no en vano se ha elegido a la comuna como la unidad geográfica y administrativa por excelencia para alcanzar semejante propósito.

Sabemos de las serias dificultades que enfrentan los municipios para asumir las

responsabilidades educativas. Igualmente, estamos conscientes de los importantes déficits de participación e información que aún muestran los gobiernos locales para abordar eficazmente la discusión sobre el destino de la enseñanza. Hay limitaciones institucionales que reducen el papel de los concejos económicos y sociales a una labor puramente consultiva, de la que por lo general se espera la adhesión a paquetes o fardos de propuestas. Esto adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que en tales órganos consultivos se encuentran representadas las fuerzas vivas de la comunidad: juntas de vecinos, empresarios, trabajadores, profesores, padres y apoderados.

Existen, asimismo, restricciones que obstaculizan la adecuada concertación e integración de los concejos comunales en torno a iniciativas de interés municipal. Ellas no sólo se refieren a la falta de atribuciones de los municipios en materia de recursos educativos. También ha pesado la excesiva concentración de facultades en los alcaldes y la limitada capacidad resolutive, normativa y fiscalizadora de los concejales. Este desequilibrio bloquea la participación local, dificultando la eficaz solución de los problemas de la gente y postergando hasta la desesperación sus legítimas demandas. La organización de la comunidad es, por otra parte, muy precaria. Se echan de menos los intereses de los más pobres: familias sin vivienda, comerciantes informales, consumidores, jóvenes y mujeres.

Es preciso actuar sobre estos obstáculos a la participación libre, responsable y eficaz de la comunidad. Esto, porque deseamos que el diálogo sobre educación se constituya en un verdadero ejemplo de democracia, donde todos puedan expresarse y comprometerse profundamente con el futuro. Pero ello asimismo exige que la enmienda a la ley orgánica constitucional de municipalidades produzca una genuina redistribución del poder hacia los órganos y las organizaciones representativas de la comunidad.

El gobierno comunal ofrece posibilidades para un debate real y efectivo. Se requiere, sin embargo, una resuelta voluntad política para abrir los cauces de la participación y de la cooperación, incluso a contrapelo de los formalismos institucionales.

## **5. Nueva actitud docente**

Si se pretende internalizar los valores de la modernización y se quiere una nueva actitud formativa del docente, entonces la viabilidad de la reforma educativa depende también de ciertas condiciones culturales.

Es un deber irrenunciable de la política pública orientar la formación y el perfeccionamiento de los profesores. Existe amplio acuerdo para ello. La cuestión fundamental estriba en definir hacia dónde y cómo orientar esta formación. ¿Qué tipo de profesor queremos? ¿Para qué fines? ¿Bajo qué condiciones del desarrollo nacional?

Queremos un profesor con una nueva actitud formativa, es decir, un educador sensible a la conciencia modernizadora de nuestros días. Deseamos una actitud formativa que permita alcanzar los fines de progreso técnico y fortalecimiento de la democracia. Esto, sobre todo cuando las condiciones de nuestro proceso de desarrollo producen fuertes disparidades entre crecimiento económico y equidad social, y se espera que los maestros y las instituciones educativas hagan compatibles ambos desafíos.

Es indudable que la formación y el perfeccionamiento de un profesor no puede agotarse en una estrategia de desarrollo restringida a armonizar crecimiento económico



y equidad social, aun cuando ambos componentes se ampliaran a otros como progreso técnico y democracia. Es, por otra parte, al menos debatible que la responsabilidad de complementar ambos objetivos del desarrollo pueda ser entregada en gran medida a los educadores.

Existen valores y nociones sobre el Bien Común y la dignidad esencial de la persona que trascienden las metas sociales de acumulación de riqueza, redistribución de los frutos del desarrollo y satisfacción de las necesidades básicas de la población. La libertad, la solidaridad, la justicia, la honestidad, la tolerancia, constituyen virtudes ciudadanas que la educación debe promover y afianzar y que, si bien contribuyen al crecimiento y a la equidad, son mucho más que eso: el fermento espiritual de un sentido de país, de comunidad y de dignidad personal.

Es preciso señalar que aún cuando en los profesores descansa el importante papel de educar para la democracia y el progreso técnico, dicho esfuerzo también depende de otros agentes del desarrollo como el sector público y la empresa privada. Pues si no existe una voluntad de país, si no existe una resuelta y permanente decisión política, si nuestras formas de vida social no son impregnadas en tales principios, poco o nada redituará la inversión en formación y en perfeccionamiento docente. Y una vez más quiero reafirmar que ésta no es una cuestión de números y cálculos, sino de proyecto y de sentido de porvenir.

De cualquier modo, se trata de ir prefigurando una nueva actitud formativa, entre cuyas dimensiones la conciliación de las relaciones entre el hombre y la naturaleza, entre la persona y el medio ambiente, entre el país y sus recursos es un principio central del desarrollo. Del mismo modo, la educación para la libertad y para la participación responsable constituye un cimiento de la vida democrática y de la convivencia pacífica, tolerante y creativa. Tal formación debe ir ligada al conocimiento objetivo de las prácticas e instituciones de nuestra sociedad.

Ante un mundo signado por la creciente diversificación y por la vertiginosa velocidad de los cambios, se precisa una educación que estimule la integración y la coherencia teóricas, tanto como el fortalecimiento de las instituciones y la reafirmación de tradiciones que dan sentido a la vida de pueblos y comunidades. Esto significa que la propensión al cambio y al examen crítico, han de ser estimulados simultáneamente con el respeto a normas, hábitos y costumbres que arraigan y brindan seguridad al hombre y a la mujer contemporáneos. Es indudable que enfrentar un futuro de cambio permanente no es lo mismo que cambiar lo permanente e imperecedero que todavía ha de seguir cobijando el futuro. Esto se hace más evidente a la luz de lo que se espera del desempeño docente: un educador que ejerce un rol específico y estable en el tiempo dentro del sistema, pero que asimismo está preparado para enfrentar con flexibilidad la adaptación a nuevos y alternativos papeles y funciones profesionales.

La apertura de la escuela al mundo de la familia, de la producción y de las comunidades locales, impone nuevos desafíos a las instituciones dedicadas al perfeccionamiento docente. Primero, y desde luego, el diseño de métodos y procedimientos que permitan controlar técnicamente los procesos pedagógicos. Asimismo, las capacidades para adaptar conocimientos y contenidos curriculares que obedezcan a las demandas de la realidad; para estructurar y relacionar conceptos; y para enjuiciar, evaluar y calificar recursos humanos productivos.

## **6. Asignatura pendiente**

Sin embargo, quizá el mayor desafío de la reforma educativa sea arribar a un acuerdo político marco entre posiciones diversas y contrapuestas. Hay posiciones conservadoras

que cuestionan lo sustantivo de la modernización. No aceptan las transformaciones acaecidas en el mundo laboral y, por lo tanto, tampoco la idea de producir una nueva correspondencia entre educación y trabajo. No asumen la internacionalización de la economía y, en consecuencia, tampoco las exigencias de mayor competitividad. No creen en los estímulos al desempeño docente y, consiguientemente, abogan por la rigidez del mercado de trabajo. Resisten la transferencia de facultades hacia la comunidad y, en el extremo, reclaman la antigua noción del Estado docente, ignorando las profundas transformaciones —no menos salvajes y reconcentradoras del poder y la riqueza— que han sufrido las instituciones educativas.

Otras posturas, que no ocultan sus propensiones tecnocráticas, ponen el énfasis en las metas de las modernización, sin una especial consideración por los equilibrios políticos y por los costos sociales que ella conlleva. Contrario sensu de aquellas nociones que sacrificaban el bienestar actual a un porvenir mesiánico, estas otras parecieran querer anticipar el futuro al precio de la seguridad presente de las personas. Sus propuestas le dan escasa importancia a las nuevas formaciones y movimientos sociales en el control de la modernización. Esta última es concebida como un proceso autónomo, dirigido y ejecutado desde los poderes centrales, sin participación activa y organizada de los destinatarios.

Nosotros ciframos en la democracia la garantía de gradualidad de las transformaciones. Demandamos la prerrogativa del pluralismo y la participación como defensa de nuestras identidades colectivas. Reivindicamos el control sobre las modernizaciones como un seguro contra el sufrimiento y la pérdida de valores esenciales que pueden acarrear los cambios.

En suma, creemos que las políticas públicas —y la reforma educativa es una de ellas— son decisiones generales destinadas a garantizar la plena vigencia del Bien Común en el marco del respeto a la autonomía y a la dignidad esencial de las personas. Exigen de quienes están a su cargo no sólo capacidades técnicas, imaginación y eficiencia, sino profundas y arraigadas virtudes éticas. Demandan la observancia de un conjunto de principios que tienen su base fundamental en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas de funcionamiento de los Estados. Estos principios, como nos recuerda Juan Pablo II en *El Esplendor de la Verdad*, son la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados, la transparencia en la administración pública, el respeto de los derechos de los adversarios políticos, la tutela de los derechos de los acusados contra procesos y condenas sumarias, el uso justo y honesto del dinero público, el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder. Por eso, debería tenerse como bueno el predicado según el cual la viabilidad de la política pública arranca de su capacidad para asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia.

## Notas

<sup>1</sup> Era inimaginable plantear un Estado pluricultural, plurinacional o pluriétnico, como sucede actualmente en la región (por lo menos a nivel de discurso). Consecuentemente, en educación tampoco cabía la promoción del bi o plurilingüismo, que se basa en reconocer un valor similar a las diferentes lenguas habladas en un país y considerar conveniente conservarlas.

<sup>2</sup> Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales que se encontraba en su cénit histórico, lo que usualmente no se ha tenido en cuenta enfatizar su reducción en los años posteriores.

Asimismo, en ese período, aumentó la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos. Conviene recordar que no hay relación causal necesaria entre gasto social y aumento o reducción de la pobreza, la que tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos. En el período mencionado, su aumento fue provocado, en unos casos, por la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo, lo que no fue paliado mediante adecuadas políticas de compensación social; y, en otros, se debió a debacles económicas y desbordes populistas, y puede considerarse un "costo social del no ajuste" o de haberlo llevado a cabo a destiempo.

<sup>3</sup> Para un análisis de programas donde se pretende fomentar la participación de la familia junto a la escuela, colaborando en el aprendizaje de los niños, puede verse Mayorga (1995).

<sup>4</sup> No se trata, como suele decirse, de procesos de "privatización" de la seguridad social. La actividad en que pueden participar los privados es la administración de los fondos de capitalización individual, pero en un marco legal que otorga funciones muy importantes a los organismos públicos reguladores. Hay superintendencias que establecen minuciosas normas de funcionamiento e, incluso, el tipo, calidad y combinación de instrumentos financieros en que esas empresas administradoras pueden invertir.

<sup>5</sup> Debe tenerse en cuenta, empero, los "costos de la transición" desde un sistema de reparto a otro de capitalización privada. En Chile el pago de las pensiones generadas en el sistema preexistente absorbe 40% del gasto social.

<sup>6</sup> Aquí cabe citar a Givaudan (1980): "Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'". "La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".

<sup>7</sup> La recuperación de costos puede provocar una disminución sustancial de las demandas de atención (Makinen y Bitrán, 1993), ya que el cobro margina a quienes no disponen de los recursos para cubrir la tarifa. Por ello, hay que establecer criterios que distingan según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio deberían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres corresponde entregarles gratuitamente la atención (Cornia, 1987).

<sup>8</sup> Se aplica en 976 establecimientos particulares y 150 municipales y abarca a 628 000 alumnos (Passalacqua, 1995).

<sup>9</sup> El mínimo no sujeto a deducciones es igual a la mitad de la subvención fiscal por alumno.

<sup>10</sup> "Inicialmente, el monto de la subvención se calculó de manera que ésta pudiera cubrir holgadamente los gastos de las escuelas. Durante el primer año, ... era 22% más alta que el costo por alumno de 1979 en las escuelas públicas primarias y un 60% más alta que la subvención que recibían los establecimientos particulares subvencionados antes de 1980" (según Infante y Schiefelbein, 1992, cit. en Espínola, 1994b:143). "Adicionalmente, [la subvención fiscal por alumno atendido] se reajustaba a la par con el índice de precios al consumidor (IPC). Sin embargo, ...[a consecuencia de] la crisis,... la subvención fue congelada en 1982 y hacia fines de 1989 había perdido cerca del 30% de su valor real (Valladares, 1991; Espínola, 1994b). Con posterioridad a 1990, la subvención fue aumentada reajustándola por encima del IPC y se aumentó su valor para las modalidades educativas más costosas (educación de adultos, educación técnica, educación especial), pero ello no significó "mayor flexibilidad presupuestaria, ya que a partir de 1991, el valor de la subvención incluye los recursos extraordinarios destinados a cubrir las alzas de salarios" (Espínola, 1994b:161).

<sup>11</sup> "¿Están los funcionarios del Ministerio de Educación o de sus Direcciones Provinciales en mejores condiciones para elegir el establecimiento educacional y guiar la transferencia de recursos en el sector?" (Larrañaga, 1994:52).

<sup>12</sup> "Quienes se oponen a publicar los puntajes de las pruebas SIMCE -profesores y funcionarios del Ministerio- argumentan que se trata de evitar tensiones en un medio que carece de recursos y posibilidades reales de superación" (Larrañaga, 1994:54).

<sup>13</sup> Sobre la importancia del clima familiar en el rendimiento educacional puede consultarse Gerstenfeld (1995).

<sup>14</sup> "Para una familia [chilena] en extrema pobreza, el conjunto de subsidios estatales al que puede optar representa una renta mensual superior (en 90%) al ingreso mínimo" (Vergara, 1990: 327). La "focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales" (Schejtman, 1989: 118-119).

<sup>15</sup> Existen empero muchas dudas: "¿Deberían incluirse los aportes del sector privado o solamente los aportes del sector público? Se deben considerar solamente los aportes fiscales o todo el gasto del sector público? ¿Deben incluirse o no los aportes fiscales a las Cajas de Previsión? ¿Cómo deben contabilizarse el gasto administrativo en estos programas y, más importante aún, ¿cómo se considera el gasto administrativo de ministerios cuya labor tenga alguna connotación social?" (Haindl et al., 1990: 31).

<sup>16</sup> Véase abundantes testimonios en Edwards et. al., 1993, pp. 24-25.

<sup>17</sup> Véase Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. En este contexto cabe destacar, independientemente del plan desarrollado en el nivel central, una iniciativa impulsada en el nivel municipal, en una de las comunas más pobres del Gran Santiago como es Cerro Navia. Se firmó un convenio entre dicha Municipalidad y la Universidad Católica, mediante el cual esta Universidad realizará un plan de perfeccionamiento y capacitación con los profesores de la comuna, trabajando en terreno con los docentes y los estudiantes de Cerro Navia, plan que favorecerá a 570 maestros y tendrá una duración de 1 año.

<sup>18</sup> La propuesta incluye aportes privados provenientes de las familias y de las empresas. Se propone un esquema de financiamiento compartido que permite a las escuelas subvencionadas cobrar un arancel a las familias, dado que casi la totalidad de familias de ingresos medios, y más del 60% de las de ingresos altos, envían a sus hijos a establecimientos subvencionados.

<sup>19</sup> La Asociación Chilena de Municipalidades es una entidad fundada en 1993, que agrupa voluntariamente a las 340 municipalidades del país. Está organizada en "capítulos" regionales y tiene ramas o comisiones especializadas, entre ellas una de educación. La Asociación se ha constituido en un importante y representativo grupo de presión.

<sup>20</sup> El Colegio de Profesores de Chile es una asociación gremial de tipo profesional. Agrupa a 90 000 de los 130 000 docentes del sistema escolar. A pesar de su condición jurídica, se comporta de hecho como sindicato, representando principalmente los intereses del sector de docentes municipales. En Chile existe también el sindicalismo de empresa, organizado según el Código del Trabajo, en las escuelas del sector privado, pero carece de grandes federaciones que lo unifiquen.

<sup>21</sup> Recogiendo una iniciativa del Colegio de Profesores, el gobierno convocó en 1994 a una calificada comisión de expertos que preparó un informe técnico sobre la modernización de la educación, en el horizonte del año 2 000. Otra comisión designada por el Presidente de la República, pero ampliamente representativa de las instituciones nacionales que directa o indirectamente se relacionan con la educación, recogió las reacciones de los actores sociales y académicos frente al informe técnico. De esta comisión formaron parte los Presidentes del Colegio de Profesores y de la Asociación Chilena de Municipalidades. Finalmente, los partidos políticos con representación parlamentaria aprobaron un Acuerdo Macro que respalda el consenso logrado en las comisiones y define otros compromisos en relación con la modernización educacional.

<sup>22</sup> La Asociación Chilena de Municipalidades no se pronunció por escrito respecto al informe técnico sobre modernización educacional. El Colegio de Profesores lo compartió en lo fundamental, pero discrepó en lo relativo a temas político-institucionales como el tratamiento a la educación pública y el rol del Estado.

<sup>23</sup> El proyecto propone modificar la Ley No. 19 070 (Estatuto de los Profesionales de la Educación) y el DFL. No. 5 de Educación (régimen de subvenciones educacionales). En el primer aspecto, intenta flexibilizar las relaciones contractuales entre los empleadores municipales y el personal docente, en materias tales como la movilidad laboral. En el segundo aspecto, eleva en 3% el valor de todas las subvenciones, propone un mejoramiento del monto de algunas de ellas (a la educación rural y a la de adultos) y crea nuevas subvenciones (a establecimientos con baja

asistencia y bajos rendimientos por razones estructurales, y una subvención para escuelas y liceos de zonas de pobreza que extiendan su jornada diaria de atención de alumnos). En su tramitación parlamentaria, y en virtud de un acuerdo entre el Ministerio de Educación y el Colegio de Profesores, el proyecto se amplió para incluir diversas fórmulas de mejoramiento de remuneraciones en este sector para el período 1995-1996.

<sup>24</sup> Esta distinción entre "eficiencia especializada" y "eficacia política" ha sido hecha por Juan Cassasus, especialista de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO.

<sup>25</sup> En lo administrativo hay claridad, lo que refuerza la noción de que en la administración pública predominan los procesos por sobre los productos o resultados.

<sup>26</sup> Se trata de los planes de fortalecimiento institucional municipal que están desarrollándose también en otras comunas- piloto, y que detectan y apoyan deficiencias existentes en las estructuras municipales (tales como el DEM).

## BIBLIOGRAFÍA

- Anaya, A. (1990), *El gasto social en Bolivia*, s/d.
- Banco Mundial (1990), *Informe del desarrollo mundial sobre la pobreza*, Washington D.C.
- Boisier, S. (1976) *Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.
- Bustelo, E. (1988), *Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Banco Mundial-ILPES-UNICEF, Santiago de Chile, 20-24 junio.
- Cardemil, C. y M. Latorre (1992), "El Programa de las 900 Escuelas: ejes de la gestión y evaluación de su impacto", UNESCO, Santiago de Chile.
- Cardoso, F. H. (1973), *O modelo político brasileiro*, (Difusão Européia do Livro).
- \_\_\_\_\_ (1984), "Las políticas sociales en crisis: ¿nuevas opciones?", en R. Franco y J. C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- Cariola, Leonor, et.al (1993), *La experiencia internacional en el diseño curricular y en las estructuras de los niveles medios de los sistemas educativos*, CIDE, Programa MECE—Media, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, (LC/G.1701(S-ES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Panorama Social de América Latina*, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Panorama Social de América Latina*, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702(S-ES.24/4)/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL/OPS (1994), "Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, (borrador preliminar).

- CIDE/UNESCO (1995), Seminario internacional administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa, Santiago.
- Cohen, E y R. Franco (1988, 1992 y 1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México D.F.; Reimpresión: Siglo XXI España, Madrid, 1993.
- \_\_\_\_\_ (1992) "Racionalizando la política social: el papel de la evaluación y su viabilidad", *Revista de la CEPAL, No. 47*, Santiago de Chile, agosto.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1994), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*, p.50, Santiago de Chile.
- Cornia, A. (1987), "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Siglo XXI de España Editores, México.
- Cox, C. (1994), "Las políticas de los años noventa para el sistema escolar", en CEPAL, *Serie de Políticas Sociales N° 3*, (LC/L.815), Santiago, CEPAL.
- Diario La Segunda (26 diciembre 1994), p. 15, Santiago de Chile.
- Edwards, Verónica, et. al. (1993), "El liceo por dentro: estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en la Educación Media", PíEE, Proyecto MECE-Media, pp. 24-25, Santiago de Chile.
- Espínola, V. (1993), *The Educational Reform of the Military Regime in Chile: the School System's Response to Competition, Choice and Market Relations*, tesis de University of Wales College Cardiff.
- \_\_\_\_\_ (1994a), "Introducción", en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994b), "Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización", en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, CIDE, Santiago de Chile.
- Franco, R. (1983), "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990a), *Focalización*, ILPES, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1990b), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", *Síntesis*, Madrid, 14:17-41.

- \_\_\_\_\_ (1995), "Introducción", en *Focalización y pobreza*, CEPAL, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.
- Gerstenfeld, P. (1995) "El impacto de la inequidad socioeconómica en los logros educativos", en CEPAL, *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, Serie Políticas Sociales N° 9, (LC/L.924), Santiago de Chile.
- Givaudan, A. (1980), "La Question communale", Ed. Revue Politique et Parlementaire, 1979, reproducido con el título "Ankylose et tyrannie locale", en M. Vingré, *Le social c'est fini*, Paris, Colection Autrement.
- Haindl, P, E. Buvinic e I. Irrarázaval (1990) *Gasto social efectivo*. Santiago, Universidad de Chile, Escuela de Economía/ODEPLAN.
- Ibarra, D. (1985), "Crisis, ajuste y política económica en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 26, Santiago de Chile.
- Infante, M. T. y E. Schiefelbein (1992) *Asignación de recursos para la educación básica y media*, documento de circulación restringida, Santiago de Chile
- Larrañaga, O. (1994), "Descentralización en educación y salud en Chile, Programa ILADES-Georgetown, Santiago de Chile.
- Lavín, J. (1995) "Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa por evaluar", en CEPAL, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, Serie Políticas Sociales N° 11, Santiago de Chile.
- Levin, H. M. (1995), "United States: Equity Considerations in Market Approaches to Education", trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- Makinen, M. y R. Bitran (1993), "Economic Analysis and Research Tools for Health Policy in Developing Countries", Health Financing and Sustainability Project, incomplete draft, (mimeo), septiembre.
- Martinic, S. (1995), "Experiencias de cooperación entre empresa y escuela en Chile. Notas para una discusión", trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- Mayorga, L. (1995), "Participación de la familia en la escolarización de niños pobres", presentado a CIDE/UNESCO.
- Mesa Lago, C. (1985), *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*, en Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (1990), "Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos", Encuesta CASEN, Santiago de Chile.
- O'Donnell, G. (1973), *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.



- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading, MA.
- Owen (1974), *School Inequality and the Welfare State*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Passalacqua, A. (1995), "Financiamiento compartido y equidad", trabajo presentado a CIDE/UNESCO.
- PNUD (1991), *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- Programa MECE, Conversación Nacional sobre Educación Media, 1993.
- Romero Lozano, S. (1993), "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 1.
- Salas, Víctor, et. al. (1993), *Evaluación económica de la educación media en Chile: Informe Final*, Departamento de Economía de la Universidad de Santiago, Proyecto MECE—Media, p.106, Santiago de Chile.
- Schejtman, A. (1989), "Gestión local y seguridad alimentaria", en B. Kliksberg (comp) *Cómo enfrentar la pobreza. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Silva, Rose Neubauer y Neide Cruz (1995), "Tendencias na gestão educacional no Brasil: descentralização e desconcentração", en V. Espínola, editora, *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*, CIDE, Santiago de Chile.
- Valladares, M. I. (1991), *Democracia, municipalización, financiamiento y calidad de la educación*, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Téllez, A. (1995), "Los proyectos de mejoramiento educativo en el desarrollo de la educación básica chilena", presentado a CIDE/UNESCO.
- Van der Gaag, J. (1995), *Private and Public Initiatives. Working together for Health and Education*, Washington D.C., World Bank.
- Vergara, P. (1990), *Las políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Weale, A. (1978), *Equality and Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres.
- Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela (1994), *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Mundial, Documentos para la discusión # 257.

## SERIE POLÍTICAS SOCIALES

- | Nº | Título                                                                                                                                                         |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres?, (LC/L.777), septiembre de 1993.                                      |
| 2  | Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos, (LC/L.812), enero de 1994.            |
| 3  | Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar, (LC/L.815), febrero de 1994.                                                               |
| 4  | Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas, (LC/L.851), agosto de 1994.                                                                      |
| 5  | Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina, (LC/L.864), octubre de 1994.                                           |
| 6  | Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño, (LC/L.867), diciembre de 1994.                     |
| 7  | María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales, (LC/L.898), mayo de 1995.                                                                            |
| 8  | Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes, (LC/L.923), noviembre de 1995.   |
| 9  | Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar, (LC/L.924), diciembre de 1995. |
| 10 | John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile, (LC/L.925), diciembre de 1995.                                        |
| 11 | Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile, (LC/L.926), diciembre de 1995.                                  |