

Nudos críticos del sistema escolar chileno, hipótesis explicativas y propuestas para una nueva arquitectura del sector público

Sebastián Donoso-Díaz ^a
Moyra Castro-Paredes ^a
Jorge Alarcón-Leiva ^a
Giselle Davis-Toledo ^b

Resumen

Se analizan los principales nudos críticos de la educación chilena actual, revisando algunas de las hipótesis que explican lo ocurrido, y situando el eje de las propuestas en la necesidad de fortalecer la educación pública, objetivo complejo que demanda un conjunto de acciones de diversa índole, y que desde el punto de vista estratégico implican cambiar el actual esquema institucional y organizacional del sistema escolar chileno. El problema central del sistema educacional chileno es la baja calidad de la enseñanza junto con la alta segregación, tanto socioeconómica como territorial. Problema que se ha potenciado en el último cuarto de siglo con la actuación deficitaria del Estado chileno al no poder asegurar el derecho a una educación de calidad, dado que no dispone de una red institucional y organizacional capaz de garantizar tal derecho: un buen sistema nacional de educación pública. Sobre los detonantes fundamentales que están por detrás de la crisis de la educación pública, no se puede decir que sean sólo, ni principalmente, de índole económica. Su progresivo deterioro también se origina en la organización institucional y en las asimétricas relaciones de competencia que debe mantener con la educación privada. Estas se expresan en tres componentes dominantes: el modelo de financiamiento (subsidio por alumno y financiamiento de copago entre familia y Estado), la organización institucional (municipal y regional) y el desequilibrio entre recursos disponibles asignados y obligaciones contraídas. Aunque exista un gran consenso acerca de la necesidad de realizar transformaciones significativas en la arquitectura del sistema educacional, entendiendo que se trata de una condición imprescindible

^a Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Región de Maule, Chile

^b Universidad de Talca, Facultad de Ciencias de la Salud, Departamento de Salud Pública. Región de Maule, Chile

Recibido em: 02 Fev., 2014

Aceito em: 15 Abr., 2014

para el sustantivo mejoramiento del sistema escolar público, lo cierto es que no hay un consenso sobre las nuevas formas organizativas que se deberían seguir. Dichas formas serán revisadas y analizadas, identificándose sus semejanzas y también sus diferencias.

Palabras-claves: Educación chilena. Problemas estratégicos de la educación. Nueva organización institucional. Educación pública.

1 Presentación: etapas políticas y la política educativa

Desde el retorno del país a la democracia, la política venía siendo un proceso fluido y sin grandes roces – o bien con alguna que otra aspereza que acabó siendo limada gracias a la capacidad del consenso con la que se neutralizan las discrepancias–, hasta que ciertos acontecimientos de gran repercusión social –ocurridos entre los años 2006 y 2011 y ligados a educación– generaron tales anomalías que desbordaron la capacidad de respuesta del sistema político institucional y mostraron claramente su incompetencia (CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, 2006; CHILE, 2011; BELLEI; CONTRERAS; VALENZUELA, 2010). Esta situación nos invita a reflexionar sobre cómo pudo darse este fenómeno, teniendo en cuenta el contexto de un país pacificado por la transición y adormecido por el consenso. El texto ofrece una interpretación de los hechos relacionados con la política educativa chilena, desde la perspectiva anteriormente esbozada, en relación con el contexto político que domina desde hace algún tiempo la escena social.

Usando la política educativa nacional como herramienta heurística se puede pensar que el proceso de transición política abarca tres periodos claramente delimitados por Burton (2012): el primero que va de 1990 a 2005, el segundo que corresponde al año 2006, y el tercero que va de 2007 a 2014. En el primer periodo, denominado como “representación limitada” y caracterizado por su paradigma hegemónico sin ningún tipo de contrapeso, los movimientos sociales son prácticamente inexistentes y aparece en el modelo político de la posdemocracia, donde existe “una adecuación total entre las formas del Estado y el estado de las relaciones sociales” (RANCIÈRE, 1996, p. 129). Este periodo se correlaciona estrictamente con los primeros años de la transición política y, más exactamente, con la implementación de cambios educativos impulsados por la dictadura cívico-militar chilena que se hacen visibles en este momento.

En esos primeros años de democracia en 1973, lo que Corvalán (2013) llama la “narrativa centro estatista”, termina colisionando con la “narrativa de mercado”. Esta última es la que introduce las importantes transformaciones en los 80’s y la que da lugar a la “economía neoliberal como la principal e incluso única disciplina [científica] capaz de generar lenguaje explicativo y analítico del sistema educativo” (CORVALÁN, 2013, p. 68). De ese modo, la agenda de política educativa sigue un proceso de síntesis y construcción intelectual: un tiempo de consenso entre actores y ‘policy makers’ que llevaría a las políticas de la coalición gobernante (la Concertación¹) a ser una “prolongación maquillada de aquellas de inspiración neoliberal del gobierno militar” (PICAZO, 2010, p. 64).

De manera que las políticas concertacionistas no lograrán modificar sustancialmente el diseño institucional del sistema educacional chileno instaurado por la dictadura y consistente en: una descentralización administrativa de la educación pública, un financiamiento público para instituciones privadas (ALMONACID, 2004), y la implantación de una educación de libre mercado (cuasimercado), operando bajo el supuesto neoliberal de que el mercado en sí y por sí mismo logrará mejorar el sistema en eficiencia y calidad (MIZALA; ROMAGÜERA, 2005; ALMONACID, 2008). Durante estos primeros años ciertos problemas –problemas de incentivos y ausencia de accountability que posteriormente serían evidentes “fallas de mercado”– intentarían ser neutralizados mediante la introducción de medidas de mejora en el sistema y el incremento de insumos educativos (MIZALA; ROMAGÜERA, 2005; GONZÁLEZ, 2003). En otras palabras: más de lo mismo.

Por obra del gobierno de la Concertación, en este periodo se desarrollan, asimismo, políticas de financiamiento que implicarían no sólo un fuerte aumento en el gasto sino también la modificación profesional del docente, a través del Estatuto Docente. De igual forma, se implementa una serie de programas de mejoramiento, como el nuevo marco curricular y la extensión de la jornada escolar, se modifica la naturaleza de contextos y procesos educativos, y se llegan a nuevos consensos adecuándose a las necesidades surgidas por los cambios en el sector apoyando igualmente el fuerte impulso privatizador con el financiamiento compartido (MIZALA; ROMAGÜERA, 2005; VALENZUELA; BELLEI; RÍOS, 2008).

Como certeramente se ha indicado, por debajo de estas transformaciones existe la intención de transitar, desde el Estado maximalista de los años 70 y el minimalista de los 80, hacia un “Estado capaz” (COX, 1997): un Estado capacitado para

¹ Concertación de Partidos por la Democracia, que se denomina “la Concertación”.

ejercer dentro del margen permitido por el diseño institucional, creado por la dictadura cívico-militar y heredado por las fuerzas democráticas, con el cual garantizar y proteger el derecho a la educación. Para ello se contaría con los incrementos presupuestarios y con una serie de medidas infraestructurales, equipamientos y marco curricular, además de un enorme esfuerzo para generar el acuerdo social necesario (CORVALÁN, 2013, p. 77). Sin embargo, todas estas iniciativas no alterarán ni el formato básico neoliberal de la asignación de los recursos financieros ni el diseño del Estado (DONOSO, 2013). En la Tabla 1 se muestran sinópticamente las ideas fundamentales de las iniciativas adoptadas por la Concertación, en línea con el periodo de representación limitada que le antecedió:

El propio Cox (1997) resume el ideario de los cambios señalando que ellos implicaban transitar desde un Estado “remero” a un Estado “timón”, es decir, de un Estado cuyo rol reside en ser simplemente una parte del proceso de transformación, a otro con un rol de conducirlo estratégicamente. Por otra parte, la Tabla 1, presenta, en tono optimista e inocencia autocomplaciente, las reformas impulsadas por la Concertación antes del año 2006. En este escenario, emergerían gradualmente partes del cuerpo político, manifestando su incomodidad, su desacuerdo y su rechazo frontal a las políticas que orientaron el derrotero de la educación en los años señalados. Las manifestaciones se generalizan el año 2006, buscando subrayar que la realidad del sistema educativo chileno se asemejaba más a lo consignado en la columna pasado (Tabla 1) –regulación burocrático-

Tabla 1 - Sentido de los cambios introducidos en educación por la Concertación

Dimensiones	Pasado	Presente – futuro
Calidad	Insumos de educación	Procesos y resultados de aprendizaje
Atención a la diversidad	Educación homogénea	Sensibilidad a diferencias y a grupos más vulnerables
Administración	Carácter burocrática-administrativa	Regulada por incentivos, información y evaluación
Escuela y Sociedad	Cerrada a las sociedad	Abierta a sus demandas
Orientación estratégica	Reformas integrales y lineales	Diferenciada e incrementales
Responsabilización	Cumplir reglas	Responsabilidad por resultados
Cambio	Como interrupción y ruido	Oportunidad de mejoramiento
Evaluación	Como amenaza y riesgo	Elemento necesario y permanente de un accionar efectivo.

Fuente: adaptado de Cox (1997).

administrativa, ausencia de políticas y la evaluación como amenaza o riesgo–, que a lo previsto en la columna presente-futuro como consecuencia de la acción del “timón estatal”.

De este modo, al fragor de las movilizaciones estudiantiles del año 2006, se rompe lo que había sido hasta entonces una situación de pleno acuerdo en educación y, como reacción a ello, la Presidenta Bachelet crea el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación², encargado de elaborar un Informe (CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, 2006) en el que se analizaría el tema y contendría un conjunto de recomendaciones que acabarían representando lo que Burton denomina como “etapa deliberativa” (BURTON, 2012) de la política educativa nacional.

Es en el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) donde se encuentran las diferentes perspectivas sobre el problema educativo (CORVALÁN, 2013): la centro-estadista, la de mercado, y la síntesis de ambas, encarnada por las políticas de la Concertación. Ahí se discuten los elementos de continuidad –la educación como instrumento de igualdad en sociedades desiguales, la responsabilidad del Estado de proveer acceso a la educación, y los contenidos educativos– y también los de cambio, aquellos que representan rupturas e innovaciones, tales como que el estado deje de ser el único proveedor, la cesión de atribuciones a actores privados y la posibilidad de lucrar. También se plantean transformaciones a gran escala: se redefine la relación entre Estado y Sociedad respecto a la provisión educativa, mediante el paso de una institucionalidad radicada en el Estado central a otra basada en los mecanismos de mercado, y el tránsito a una fiscalidad municipal.

El hito constituido por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación da inicio a lo que Burton designa como de “representatividad restringida” (del año 2007 al 2014), donde se manifiestan todas las tensiones latentes de las que ni tan siquiera se había reconocido su existencia antes del “Consejo”, durante aquella “democracia de los acuerdos” que neutralizó las tensiones existentes y mantuvo la estabilidad política y social.

Dichas tensiones, que resurgen hoy con nuevos bríos, dividen las coaliciones políticas –Concertación y Alianza– y crea una gran diversidad de grupos agrupados

² En el Consejo Asesor participaron más de cien personas representado a universidades, centros de estudio, estudiantes secundarios y universitarios, apoderados, profesores, iglesias, funcionarios de la educación, pueblos indígenas, empresarios, fundaciones educacionales, legisladores, alcaldes, etc.

Tabla 2 - Diferencias de visión entre distintos referentes políticos

Ámbitos	Bloque Social	Concertación	Alianza (derecha)
Lucro	Opuesto a lucro	Diferentes posturas frente al lucro	Defiende el lucro
Estado	Estado central más fuerte y menos municipalizado	Más Estado y mantener sistema municipalizado	Estado más débil, sistema municipalizado y autonomía de colegios
Selectividad	Rechaza selección de Estudiantes	Regula selección	Defiende selección

Fuente: adaptado de Bitar (2011), Burton (2012) y Picazo (2010).

en el llamado “Bloque Social”. Los distintos referentes políticos muestran sus diferencias en tres ámbitos que han sido fuente frecuente de conflicto en la sociedad: el lucro en la educación, la (re)definición del rol del Estado y la selectividad/segregación para acceder al sistema educativo. En la Tabla 2 se muestran de forma general las diferencias de visión entre estos tres grupos.

La tabla refleja no sólo la ruptura del consenso sino también la posibilidad de conseguirlo, dada la radicalidad de las cuestiones objeto de discusión. Además, nótese que ninguno de los puntos centrales identificados por el Consejo Asesor (CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, 2006) fue recogido como contenido de algún proyecto de ley, pese a la amplia agenda legislativa existente en educación. La Tabla 2 muestra que el centro del debate político gira en torno al lucro, al rol del Estado y a la selectividad del sistema. Mientras tanto, los distintos actores –que van desde los profesores hasta el gobierno, pasando por Ministerio de Educación, legisladores, padres y apoderados, empresarios y comunidades educativas– presentan una “agenda propia”, que es una mezcla entre reivindicaciones particularistas y deudas históricas (BITAR, 2011).

Este es un nuevo escenario muy diferente de la estabilidad ofrecida por un debate largamente consensuado en el que distintas ideas y actores corporalizan el consenso descrito: (i) Ministerio - Concertación, (ii) Políticos de centro-derecha, Centro Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo y Diario El Mercurio, (iii) Izquierda extra- parlamentaria y Colegio de Profesores, (iv) Diferentes visiones de la evaluación del modelo y (v) Opinión pública y padres (PICAZO, 2010).

Los gobiernos de la Concertación, aprovechando este amplio consenso inicial, dirigieron sus políticas sociales a ciertos objetivos claves –reducción de la pobreza

y mayor protección social focalizada–, pero no consideraron necesario alterar el marco heredado y la posibilidad de lucrar con la educación (SOLIMANO, 2012). En este sentido, el avance gradual en cobertura educativa surge más como una paradoja que como un logro. El hecho de que 7 de cada 10 jóvenes accedieran a la educación superior, no debería leerse como un indicador de justicia social o como el ingreso definitivo a la sociedad del conocimiento, sino como las primeras luces de alerta respecto al lucro que produce la educación privada. En palabras de Solimano, hay que enfrentarse a la paradoja que surge al intentar: “cuadrar esta construcción hipotética de una aséptica y armoniosa economía de mercado con la evidencia diaria y tangible del capitalismo real” (SOLIMANO, 2012, p. 68).

La configuración de estos logros como paradojas nos permite hacer una relectura de las políticas adoptadas durante los gobiernos de la Concertación, esto es, como “un fenómeno de reinterpretación de herencias institucionales autoritarias y de emergencia de nuevas ideas” (PICAZO, 2010, p. 65). En este contexto, más que un mercado con oferta y demanda, pareciera que el sistema educativo se divide en ganadores y perdedores, en un juego en que pierden los públicos y quienes no pueden escoger (JOIKO, 2012) y en el que ganan tanto los establecimientos particulares subvencionados que pueden escoger y/o cobrar como los padres que pueden pagar y, por ende, escoger (ATRIA, 2010).

En este marco de referencia temporal el trabajo analiza algunos de los aspectos estratégicos medulares, en torno de los cuales convergen una serie de factores que determinan muchos de los resultados alcanzados por el sistema escolar chileno, y explica su ocurrencia. En la sección siguiente se plantean hipótesis explicativas de la trayectoria de estos nudos estratégicos y, también, se estima su futuro desarrollo caso de continuar la misma línea política en materia educativa. Con dicho análisis finaliza el texto.

2 El diagnóstico basal y los nudos críticos de la educación chilena

El inicio de la presente década (2011) sorprendió al país con un conjunto de demandas y presiones en materia educacional, buena parte de ellas heredadas de los planteamientos del movimiento de estudiantes secundarios del año 2006, a las que se sumarían las insatisfacciones generadas por las propuestas para el sector, a raíz de las elecciones parlamentarias y presidenciales del año 2009, que dejaron en evidencia las tareas inconclusas y actuaron como detonantes del poderoso movimiento social del año 2011.

Desde la “revolución pingüina”, como se denominó al movimiento del 2006, quedaron al descubierto disgustos e insatisfacciones en la sociedad chilena respecto a las oportunidades generadas por el sistema educativo y, sobre todo, con los resultados alcanzados a partir de 1990, debido al tipo de mercado educativo impuesto desde 1981. El modelo educacional chileno se sostuvo con ligeras modificaciones durante el período democrático, sin reformas significativas ni enmiendas relevantes o, tal vez, con modificaciones lo suficientemente débiles como para no alterar sustancialmente la manera como funcionaba la educación, y también impedir las transformaciones esperadas, finalmente derivando en los acontecimientos sociales y políticos del año 2011.

En este marco se puede establecer un conjunto de planteamientos con los que explicar los resultados obtenidos, dependiendo del diagnóstico suscrito y de la perspectiva analítica adoptada. Esencialmente, se adscribe a la lógica expuesta en el informe de la OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, 2004) sobre Chile, que señala que producto de los acuerdos políticos de la transición adoptados en 1990, el sector educacional funcionó simultáneamente bajo dos lógicas de operación: la lógica de mercado, ligada a la provisión de recursos para los establecimientos escolares públicos y privados, y, paralelamente, la lógica de un Estado social más activo en la asignación de bienes y beneficios directos, ofrecidos por el Ministerio de Educación. Estas estrategias entraron en conflicto y crearon tensiones en el sistema durante las últimas dos décadas; aunque finalmente, es evidente que la racionalidad del mercado terminó por imponerse y acabó dominando la escena de la educación pública chilena hasta nuestros días (DONOSO-DÍAZ; CASTRO-PAREDES; DAVIS-TOLEDO, 2012).

Teniendo en cuenta los relevantes aspectos educacionales, se entiende que no todas las respuestas a las problemáticas de la educación se circunscriben a este ámbito; la relación entre la educación y los otros sectores de la sociedad cobra nuevo sentido y significado, situando las respuestas en el contexto país/realidad en que se encuentra. La corriente “optimista-ingenua”, acerca del alcance de lo educacional en la transformación de la sociedad, estuvo presente en la región en los años 60, con el auge de la teoría del capital humano, y, más tarde en los años 90, coincidiendo con la oleada de reformas educativas en el continente promovidas y sustentadas por el Banco Mundial.

El informe del Consejo Asesor Presidencial del año 2006, que resumía buena parte de los principales problemas que por entonces afectaban a la educación

chilena, dio cuenta de las visiones acerca del diagnóstico del sector, así como de los consensos y disensos sobre las posibles vías de solución. Si bien en el citado informe no se agota el tema, se trata de un referente ineludible para comprender los acontecimientos determinantes de la educación, tanto de esa década como de la presente.

Sin perjuicio de lo anterior, los resultados del movimiento estudiantil del año 2011 ahondaron en estos aspectos, esencialmente en aquellos de carácter estratégico y estructural, tales como el financiamiento y organización del sistema educativo, especialmente el del sector público, dando cuenta con ello de la crisis sistémica del modelo y de la disconformidad de los actores sociales, gracias a soluciones parciales o a mejoras que no solucionaban los problemas de fondo. Esto significa la sustitución de un modelo privatizador y de mercado de la educación por otro de acceso universal y gratuito que también abarque la educación superior.

Sin oponernos a que se realicen estas demandas de carácter macro, consideramos que los temas capitales del diagnóstico de la educación en Chile, en cualquier orden que se adopte, generan un conjunto de nudos críticos, derivados del reconocimiento de la influencia determinante y sobredimensionada del capital social y económico (“cuna u origen social”) sobre los resultados educativos en general y los de aprendizaje en particular, ratificados sin variantes sustantivas en la serie total de resultados de las pruebas SIMCE³ de los 4° 8° y 10° grados en lenguaje y matemática. Lo mismo cabe señalar en los resultados de las pruebas internacionales, TIMMS, PISA y TERCE⁴, y en los puntajes de la interminable serie de exámenes de ingreso a las universidades públicas de los años 1967 a 2013 (PAA y luego PSU⁵), por no remontarnos más atrás, donde también es posible encontrar las bases de esta enorme desigualdad asentada en el origen social (LABARCA, 1939; AHUMADA, 1958; HAMUY, 1961; SERRANO; PONCE DE LEÓN; RENGIFO et al., 2012).

Un primer nudo crítico proviene de la constancia en dichos resultados a lo largo de los años, lo que deja en evidencia que tanto el capital social como los antecedentes socioeconómicos del estudiante y su familia determinan, fuertemente, los resultados

³ Estas pruebas se aplican desde el año 1989; unos años después se adoptó la decisión de que fueran censales todos los años en 4° grado y censales en año alternado en 8° y 10° grado. El cuerpo central de estas pruebas se refiere al logro de los objetivos curriculares de matemáticas y lenguaje.

⁴ Todas son mediciones de carácter internacional, TIMSS y PISA, con participación de países de diversos continentes con fuerte predominio de los de la OECD, y SERCE y TERCE, referido a América latina.

⁵ Prueba de Aptitud Académica (PAA), Prueba de Selección a la Universidad (PSU).

por encima de las influencias escolares, siendo por lo menos del 40% y llegando a superar el 70% en las varianzas de los resultados totales (dependiendo de la prueba aplicada). Las varianzas resultan a todas luces gravitantes, poniendo de relieve que el establecimiento escolar –en el caso chileno– introduce correcciones menores al respecto, es decir, su valor agregado es bajo, menor del esperado y del que registran aquellos países con los que Chile busca asemejarse (TREVINO; DONOSO, 2010). En relación con estas diferencias, pese a algunos matices, los análisis usualmente reconocen una ventaja ínfima –casi irrelevante– del sector particular subvencionado sobre el sector municipal en materia de logros de aprendizaje de sus estudiantes (DRAGO; PAREDES, 2011). El sistema escolar chileno presenta entonces resultados débiles, menores y altamente insatisfactorios en materia de corrección del origen social y un escaso valor agregado.

Adicionalmente, tales antecedentes justifican no aceptar la hipótesis sobre la cual se realizaron los cambios educativos desde los años 90⁷ –en la serie de reformas educativas que se implementaron posdictadura⁶, bajo la política del Banco Mundial– que suscribían el gran impacto de la educación sobre la movilidad social de la población. Por el contrario, precisamente ese es el reclamo fundamental del movimiento estudiantil del 2006 que se transformó en la poderosa denuncia del movimiento social del año 2011, y que más allá de las positivas cifras de cobertura (42% de la población de 18 a 24 está formándose en educación superior), esencialmente se refiere tanto al alto costo privado –directo e indirecto– que esta situación ha significado para las familias, como al bajo nivel de empleo de los graduados en el sistema de educación media y superior del país.

Un segundo nudo está conformado por el aumento de la segregación social en el sistema escolar, producto de un conjunto de políticas desacertadas que se aplicaron durante el periodo estudiado. En primer lugar, el diseño del sistema de subsidios y, esencialmente, de un subsidio basal plano para la educación escolar (SAPELLI, 2006), fue el principal instrumento de asignación de recursos financieros utilizado desde 1980 hasta la fecha, pese a la introducción en el año 2008 de un corrector de vulnerabilidad denominado “subsidio SEP”⁷. Dado el carácter del mencionado instrumento de financiamiento no es posible

⁶ Más que una reforma educativa, iniciada el año 1995, los autores suscriben la idea de una serie de cambios que tienen lugar desde el año 1990, se formalizan en la reforma de 1995 y siguen adecuándose hasta su desaparición, estimada en el año 2007, después que el movimiento pingüino cambia la agenda del gobierno de Bachelet en Educación.

⁷ Este subsidio equivale aproximadamente al 40% del valor del subsidio basal, se agrega al basal a partir de varias exigencias que debe cumplir el centro escolar, su acceso no es universal, aunque sí es de cobertura importante.

reconocer diferencias en la educabilidad de la población pues no nos permiten comparar los niveles de educabilidad con los niveles sociales y económicos, informando erróneamente al sistema que el costo de la educación es el mismo, y que es independiente del grado de vulnerabilidad de la población. Esto implica que los estudiantes con mayores costos –los más pobres– permanecen en los establecimientos públicos, mientras que los menos vulnerables se incorporan crecientemente al sector particular subvencionado, generando así una mayor segregación tanto en lo social como en los resultados escolares (VALENZUELA; BELLEI; RÍOS, 2008; MIZALA; TORCHE, 2012). A lo expuesto se sumó la opción de financiamiento compartido para todos los establecimientos privados, fenómeno que tuvo incuestionables implicaciones sociales desde el año 1994 en que se aplicó hasta hoy en día, incrementándose así la segregación social (VALENZUELA; BELLEI; RÍOS, 2008).

En este mismo sentido, finalmente, la implementación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) –aprobada a finales de la dictadura y que vigoró desde marzo de 1990 hasta agosto del 2009– cuyo objetivo era impedir los cambios del modelo educativo impuesto por la dictadura, creó la posibilidad de que los establecimientos escolares seleccionaran estudiantes, protegidos por el principio de libertad de enseñanza y el derecho de propiedad muy bien aprovechado por la empresa privada. Adicionalmente, la LOCE legitimó la iniciativa privada en educación, instaló barreras de competitividad para evitar que los establecimientos públicos compitieran exitosamente con la oferta privada que, finalmente, acabó entronizándose como el modelo de calidad en la gestión educativa, justificando los pagos al asociarlos con el lucro (ATRIA, 2010, 2012). En ello ha radicado la denuncia de los estudiantes, especialmente a partir del año 2011, con evidentes casos de lucro tanto en la educación superior como en la escolar.

Un componente adicional de este segundo nudo lo conforman los resultados de aprendizaje registrados en el conjunto del sistema educativo. Primero, aumentaron las brechas entre los distintos segmentos escolares, salvo en el grupo social más vulnerable, lo cual era de lo más razonable si tenemos en cuenta las políticas y herramientas reseñadas. Sin embargo, con el SIMCE del año 2009 aumentan gradualmente los resultados en los establecimientos públicos, con lo que se rompe el “estancamiento” al que se había llegado en la primera década del presente siglo. Aunque las brechas entre los diferentes segmentos escolares aún se mantienen, ha surgido una tendencia positiva que camina lentamente para su eliminación.

Complementariamente, en las pruebas internacionales aplicadas a los estudiantes chilenos de todos los estratos sociales, desde cada establecimiento educativo, sus resultados han sido sistemáticamente inferiores a los obtenidos por aquellos países con menor PIB o menor presupuesto educativo (ELACQUA et al., 2012). Si bien la diferencia se ha reducido en las últimas mediciones, mantiene la misma dirección, lo que muestra un problema estructural en el sistema educativo que debe mejorar en el campo de formación y perfeccionamiento de sus docentes, del currículo y de la gestión curricular, además de las dimensiones ya expuestas.

Un tercer nudo se relaciona con el financiamiento, tema clave en el sistema chileno. Al problema del diseño de una compleja red de subsidios financieros, algunos con costos muy elevados de administración (GONZÁLEZ, 2003), se suma el de los montos insuficientes con relación a la tarea para la que han sido diseñados (SAPELLI, 2006), el de los principios que subyacen a su operación, definición de la prestación o canasta básica de educación y de calidad, y conceptualmente asumir la educación como un bien de consumo y no como un bien público teniendo en cuenta su impacto en los aspectos más controvertidos de ganancia y lucro (CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, 2006), para discutir –finalmente– el gran tema de la gratuidad de la enseñanza superior y de la calidad en la enseñanza pública, asociada a este problemático nudo. Dada la interacción entre los propios nudos, surge un rol relevante que podría considerarse también desde la perspectiva del derecho a educación. Sin embargo, los autores de este artículo sostenemos que estos nudos configuran una poderosa red con la que se explican los resultados, neutralizando en parte los cambios y evitando el efecto positivo de algunos intentos parciales de corrección “...el tema principal de los debates sobre educación a nivel global es su costo. De ahí la renuencia a afirmar que la educación es un derecho humano y el silencio acerca de los costos de no brindarla” (TOMASEVSKI, 2004, p. 13).

Estas materias encierran elementos técnicos y políticos muy difíciles y significativas para el sistema educacional, que evidencian la tarea de utilizar instrumentos financieros que sean capaces de reflejar comprensivamente el objeto/fenómeno a financiar. La propuesta se instaló en Chile bajo el supuesto de funcionamiento de un cuasimercado, lo que en este caso constituye una gran limitación del instrumental de subsidios implementado por las razones expuestas de costo de gestión y eficiencia-eficacia con que operan, y el no cumplimiento de un conjunto

de supuestos claves que supone el comportamiento de los cuasimercados, y que están distantes de ser cumplidos satisfactoriamente⁸.

El cuarto nudo crítico lo conforma el diseño político de la institucionalidad pública, y que concierne como un todo a la estructura, normas y organización del sistema, el cual acusa diversos problemas. Inicialmente, estructuralmente incapaces de resolver demandas como las sostenidas por los movimientos sociales de los años 2006 y 2011, evidenciando una propuesta insuficiente de financiamiento para un Estado moderno y acusando dificultades severas de gobernabilidad (INZUNZA, 2009). En segundo lugar, un problema de diseño matricial inadecuado que hace al Ministerio de Educación responsable de tareas que competen a los establecimientos escolares, sin contar con las atribuciones correspondientes, con problemas de articulación entre un Ministerio desconcentrado territorialmente y un sistema escolar descentralizado. A lo cual se suman los incipientes impactos sobre la gobernanza del sector surgidos tras la incorporación reciente de su nueva institucionalidad: Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad (2012), entes públicos no dependientes del Ministerio, con dificultades de instalación, superposición de funciones, ambigüedad en la definición de algunas atribuciones y otros, que ameritan una revisión de la arquitectura del sistema de gestión de la educación chilena en el plano macro y meso, público y privado.

De igual forma, en el plano meso y micro, ello se expresa respecto de la estructura y organización de la educación pública. La suma de elementos indicados en referencia a este sector de la educación deriva en un diseño totalmente inadecuado para responder a las necesidades y requerimientos de una educación de calidad. Es por tanto imprescindible abocarse a la tarea de su mejoramiento, no solamente en virtud de su mayor eficiencia y eficacia, sino desde la perspectiva de la equidad social. Los diagnósticos dan cuenta de la necesidad de generar economías de escala, mejor capacidad técnica, y otros aspectos que pueden alcanzarse con unidades de gestión mayores, que corrijan las debilidades de operar con casi 350 unidades locales de educación (comunas) de tamaños muy diverso, y atomizadas, con problemas de políticas comunales, de recursos financieros, de

⁸ Los cuasi mercados se definen como una "emulación" de los mecanismos de mercado por el sector público (capacidad de elección, competencia, participación de proveedores privados, sistema de incentivos y desincentivos económicos, etc.), en aquellos contextos que por sus características particulares generan fallos importantes en eficiencia y equidad, tratando que la mejoría de uno no implique el desmedro del otro. La eficiencia perseguida con este proceso puede ser por optimización de la producción, lograda por una reducción de costes, incremento en la calidad o cantidad de los servicios; por mayor adecuación de los servicios a las necesidades de la sociedad, tomando en cuenta la cadena de intereses de estudiantes, sus familias, el mercado laboral, la sociedad. En materia de equidad, se busca un equilibrio que permita al menos mantener el mismo nivel de igualdad de posibilidades de acceso a los servicios educativos: currículo común, gratuidad de la enseñanza, acceso al mismo tipo de instituciones, etc. siempre para la enseñanza obligatoria.

personal, de carrera directiva y docente, de remuneraciones, etc. A lo que se agrega la necesidad de crear una organización técnica y de gestión sólida, independiente de las autoridades locales y regionales de turno (lo que se denomina desalcaldizar o desmunicipalizar la educación). Todo ello enmarcado en una sólida política de descentralización del Estado bajo una visión ciudadana renovada (ALARCÓN; CASTRO; DONOSO, 2013).

Finalmente un quinto nudo crítico, de nivel macro, lo constituye la política curricular y, en razón de ello, de evaluación de los aprendizajes, incluyendo en esta dimensión su escasa consistencia con los instrumentos de evaluación (SIMCE, la evaluación docente, el SNED⁹ y otros), y con la débil e incluso inexistente política de reclutamiento, inserción, formación y desarrollo docente, que configuran un escenario diseñado e implementado bajo distintas lógicas, en ciertos casos, contradictorias. Esta dimensión engloba una serie de aspectos que podrían detallarse; sin embargo se han sumido en este marco, pues se entiende que su análisis amerita un tratamiento propio, que no puede ser abordado en esta exposición.

3 Hipótesis explicativas acerca de la trayectoria de los nudos críticos

Los nudos problemáticos descritos poseen diferentes raíces pero todos comparten los mismos factores, que expondremos a continuación como hipótesis explicativas y con el fin de identificar al menos las razones funcionales que se asocian a su presencia y permanencia en el tiempo.

En primer lugar, una buena parte de los nudos problemáticos tiene su origen en las tareas contrapuestas que el Estado tiene que ejercer, particularmente el rol del Estado en educación. El proceso de transición política de la dictadura a la democracia, cristalizado efectivamente a partir de los años 90', implicó la aceptación tácita de la dictadura por parte de las fuerzas políticas opositoras, la aceptación del rol del Estado como agente subsidiario y de las políticas de mercado en educación –esencialmente la privatización de los actores institucionales y el financiamiento subvencionando la demanda–, todos ellos hitos intocables para la naciente democracia (GODOY, 1999; GARRETÓN; GARRETÓN,

⁹ Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED). Los problemas de consistencia se refieren a que hay establecimientos escolares con resultados satisfactorios en las pruebas SIMCE, pero con docentes evaluados en categorías inferiores; sin embargo se producen figuras inversas (profesores bien evaluados y resultados SIMCE bajos) lo que confirma la necesidad de articular esta serie de indicadores de medición y de estímulo para que actúen consistentemente hacia los objetivos buscados.

2010). Ello implicó que las medidas de política educacional adoptadas en el período democrático se sustentasen sobre una lógica de intervención directa del Gobierno en las unidades educativas, incluso sin considerar en muchos casos al sostenedor público, basándose en principios diferentes a las políticas neoliberales de organización y de financiamiento de la educación que propugnaban una intervención indirecta.

La coexistencia de esas lógicas de operación por dos décadas, tensionó todo el sistema, sus actores institucionales y sociales, y acabó por afectar la eficiencia-eficacia de la educación pública (DONOSO-DÍAZ; CASTRO-PAREDES; DAVIS-TOLEDO, 2012). Ciertamente en la educación privada este conflicto no existe, pues siempre se resuelve a favor de la política de mercado. A ello se debe que el Estado no haya podido implementar políticas educativas que tendieran, por ejemplo, a asociar los operadores públicos comunales con el fin de potenciar su actuación, limitados además por la LOCE y más tarde por la voluntad política de actores privados relevantes, que presionaron para que el sector público se mantuviese a cargo de territorios y estudiantes menos rentables económicamente, restringiendo el radio de acción del sector educativo público, amén de procurar que éste no alcanzara grados razonables de eficiencia que afectaran la competencia con la oferta educacional privada (BERTOGLIA, RACZYNSKI; VALDERRAMA, 2011).

Esta situación fortaleció gradualmente el paradigma según el cual la calidad de la educación es patrimonio del sector privado, validando así que por tal motivo es razonable que estos cobren para que los demás accedan a “esa calidad”, dando sustento a la existencia de ganancias económicas de magnitud para el sector (lucro). Por ende, lo privado pasa a ser el baremo de contraste y a su vez el criterio de valor de la prestación, instalándose gracias a la LOCE y al sistema financiero que aprisionó a la educación pública con altos costos de operación¹⁰ y obligaciones económicas muy superiores a las de los establecimientos privados, incidiendo con ello directamente en su eficiencia y eficacia.

El impacto de lo señalado se refleja en que la esperanza de que la educación sea un instrumento de equidad social sólo se verá parcialmente satisfecha, puesto que las diferencias de origen social (de “cuna”) y de localización territorial de los estudiantes gravarán fuertemente dicha equidad. La educación puede en parte corregir tales diferencias, pero no ha sido posible debido al costo social

¹⁰ Los privados no tenían que cumplir con una serie de obligaciones salariales, unas de perfeccionamiento y otras de atención a la población en riesgo social, que los públicos deben cumplir, afectando notablemente sus estructuras de costos en uno y otro caso.

derivado de su privatización, y a que el Estado ha perdido sus atribuciones, siendo relegado a ser mero testigo de la operación del mercado (ATRIA, 2010; BELLEI; CONTRERAS; VALENZUELA et al., 2010). Vale decir, las personas han de valerse por sí mismas en un contexto en que acudir a la oferta privada se muestra como la única opción: el sistema educacional chileno enaltece la dimensión “emancipatoria” del mercado, al subrayar que todo lo que éste requiere es que haya agentes en “igualdad de condiciones”, con lo que se esconde, sin embargo, la dimensión “cruel” del mercado, en virtud de la cual el bienestar de los individuos depende del nivel de sus ingresos (ATRIA, 2012, p. 91).

Por ello es que la política de financiamiento de la educación constituye un elemento crucial en la vigencia del modelo privatizador, siendo éste el factor que determina el dominio de la lógica neoliberal por sobre la del Estado social. El hecho de no haber cambiado los criterios de asignación de los recursos financieros, y sí de haber insistido en esas herramientas con correctores de equidad secundarios, lejos de debilitar el modelo dominante le acabó fortaleciendo convirtiéndole en la alternativa válida y más eficiente para acometer la tarea del financiamiento educativo. Ése es el “relato del mercado”. Es evidente, aunque teóricamente resulte un ejercicio muy complejo, que el sistema chileno debe pensar en criterios alternativos de operación respecto de los vigentes actualmente, que dominan la asignación de los recursos de las políticas públicas en nuestro medio. Los esfuerzos en este sentido, incluyendo la Subvención Preferencial por la atención a la población más pobre (SEP), están contruidos desde la teoría del subsidio neoliberal. En razón de ello, su vigencia en el tiempo contribuyó decididamente al deterioro de la educación pública, ya sea porque no sabían funcionar bajo este esquema¹¹, y/o porque su valor no era el adecuado, y/o porque no se consideró las diferencias de educabilidad de la población, y por otros elementos ampliamente expuestos (ATRIA, 2010; COX, 2003; DONOSO, 2013).

Una segunda hipótesis explicativa, asociada a la exposición inicial de las dos lógicas de operación en conflicto, dice que existe una relación con que el hecho de que la primera década de democracia (años 90) estuvo marcada por el diseño e instalación de una política educativa que permitiera estructurar y ordenar diversas acciones parciales de carácter compensatorio que derivaron, finalmente, en la reforma educativa del año 95/96. Proceso que se organizó bajo la estrategia de cambios incrementales, coherentes con la propuesta de política educacional

¹¹ El proceso de traspaso de la educación pública a los municipios en los años 80' fue en dos olas masivas, sin considerar experiencias piloto ni sistemas de apoyo y supervisión, que facilitarían a estas instituciones operar adecuadamente en este campo que por entonces desconocían del todo, los costos de gestión inadecuada implicaron –también– deterioro en la calidad de la enseñanza pública.

que les amparaba, a saber: la ampliación de las oportunidades educativas desde la educación pública. A pesar de ese logro, obtenido en la segunda década de la democracia (del 2000 en adelante), la visión de una política educativa como marco ordenador se fue diluyendo, al son del desgaste experimentado por su conflicto ante el paradigma privatizador, frente al hecho de que los resultados educativos del sistema público no remontaban y debido a que el neoliberalismo había alcanzado cierto avance en el gobierno democrático concertacionista, especialmente en educación. Este avance se tradujo en la implantación creciente de políticas radiales (cada problema con su solución propia) inconexas entre sí, con escasa sinergia, lo que conllevó una disminución en su eficiencia.

Cuanto más se avanza en la década más se agrava la situación, no solamente porque se va abandonando el marco de política educativa global que sustenta la instalación de cambios educativos, sino además porque junto con el diagnóstico del gobierno se van distanciando cada vez más las emergentes demandas ciudadanas. El caso emblemático es el movimiento del año 2006: las propuestas del gobierno expresadas en el primer discurso de la presidenta Bachelet (21 de mayo de 2006) –de tendencia centro izquierda– no coinciden, en sus aspectos centrales, con las demandas que días más tarde formularía el movimiento estudiantil. Se pone en evidencia la escasa sintonía existente entre las leves propuestas de política educativa gubernamental y las grandes demandas ciudadanas. Un Estado incapaz ha de atender una sobredemanda de exigencias, afectará la gobernabilidad del sector y de la sociedad, agudizando los problemas de gobernanza surgidos en 2011, al empezar a operar la Superintendencia de Educación Escolar, la Agencia de Calidad y el Ministerio de Educación.

Una tercera hipótesis explicativa de la secuencia relatada, es que los fenómenos que siguieron al movimiento estudiantil del año 2006, más allá del Informe del Consejo Asesor, fueron resultado de una política de transacción que daba cuenta de los intentos proteccionistas del modelo. Ello se plasmó en el acuerdo alcanzado (2009) para sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) por la Ley General de Educación (LGE), sin alterar aquellos aspectos relevantes de la educación superior, y mucho menos enfrentar los temas del lucro¹² (ganancia) y de la libertad de enseñanza. La LGE obvió estas materias, salvo en un par de aspectos: que los empresarios educacionales deberían cumplir con exigencias mayores para poder operar como tal, y –salvo excepciones–, sólo habría selección de estudiantes en el 6° grado de enseñanza primaria, aunque se acepta que los establecimientos puedan seleccionar estudiantes de 7° al 12° grado.

¹² En portugués “lucro y ganancia” adquieren el sentido contrario al utilizado en el castellano.

Es vital para el modelo de lucro instalado en la educación que la educación pública atienda a los estudiantes de mayor costo. Se impulsa la Ley de Subvención Preferencial (SEP), pero las exigencias administrativas para acceder a este financiamiento son demasiado altas y administrativamente complejas. La política para trabajar con los más pobres es más burocrática (requiere definir plan de mejoramiento, acreditar vulnerabilidad de la población, establecer metas, etc.), en tanto que optar por la población no vulnerable no exige ninguna medida adicional a las previas.

El poderoso conflicto social del año 2011 dejó al descubierto la débil solución aportada, tanto por la LGE como por la SEP, a los problemas de mayor peso del sistema, como también el reducido aporte de la Ley de Aseguramiento de la Calidad, creado por la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad, volviéndose al centro del problema: el fin del modelo socioeducativo imperante, incluyendo el lucro, el cambio del sistema de financiamiento y las demandas por gratuidad de la educación, con lo cual queda en evidencia que las soluciones propuestas e implantadas fueron las que el modelo político entonces vigente fue capaz de soportar sin cambiar su esencia, tratándose más que nada de una actualización del mismo. Las demandas de los movimientos sociales conllevan cambios en sus fundamentos, algo impensable en el marco constitucional del Estado subsidiario neoliberal y en los arreglos políticos de la transición democrática chilena.

Una muestra más de esta disociación entre demandas sociales y respuestas institucionales del Estado se registra bajo la nueva administración del gobierno de derecha, que se instaló en el año 2010, donde al inicio de su andadura crea una comisión denominada *Panel de Expertos en Educación* que emite dos informes, uno de los cuales se centra en la nueva organización de la educación pública. Sus propuestas sólo se han debatido en algunas instancias universitarias, al no parecer que se puedan llevar a cabo. Esto efectivamente era esperable de un gobierno que no cree en lo público y que es consistente con sus intentos de privatizar todo lo que encuentre en manos públicas, por lo que cualquier iniciativa de este tipo está detenida en el parlamento¹³.

En este marco explicativo tampoco se implementaron políticas de reestructuración de la arquitectura subnacional de la educación pública. No hay ideas significativas debidamente desarrolladas que busquen cambiar a los casi 350 operadores municipales como responsables de esta enseñanza pública, ni tampoco existen

¹³ Un ejemplo de ello es el proyecto de subsidio escolar "a la clase media", que sin exigencias de ningún tipo, ni administrativas, ni académicas, busca traspasar recursos financieros a los establecimientos escolares que atienden esa población, propuesta que está detenida en espera de debate.

otras figuras organizacionales que den nueva forma y viabilidad a la educación pública, más allá de algunas declaraciones “testimoniales” de índole muy general¹⁴.

El proceso de reforma educativa impulsado posdemocracia, desde mediados de la década de los 90’, sufrió una creciente pérdida de confianza de sus conductores, a tenor de que los resultados educativos no alcanzaban lo esperado, sumado críticas al respecto. El Ministerio de Educación reforzó su centralismo decisonal en la década del 2000, sin que desde ese momento hasta la fecha se hayan realizado intentos relevantes de descentralización en el ámbito público de la educación, ni siquiera se haya reforzado la naciente institucionalidad de los Gobiernos Regionales con tareas más relevantes, ni haya habido disputas en este campo entre el poder central y el subcentral, dado que el aparato político del Estado chileno y sus cuadros directivos -salvo algunas excepciones- son efectivamente centralistas, incluso en el nivel subcentral, (MARDONES, 2006; EATON, 2004, 2012).

En el sistema de educacional chileno se ha asentado la idea de que la educación pública es una opción de segundo y de tercer orden, solamente para aquellos estudiantes que no tienen otra alternativa. Salvo la excepción de los establecimientos públicos de mayor tradición, que constituye una opción válida para un reducido grupo poblacional, entre los que se encontrarían los ahora llamados Liceos Bicentenario: una reserva pública para la élite. Este logro instalado por la reforma del año 80 y confirmado en las dos décadas de democracia, pone en evidencia el problema que enfrenta la educación pública: la ausencia de adecuadas políticas de desarrollo estratégico a mediano y largo plazo, que son reemplazadas por iniciativas y acciones parciales, preferentemente a corto plazo, de escasa sinergia entre sí, sin conexión funcional entre ellas, impactando secundariamente sobre la calidad de este sector de la educación, instaladas sobre la base de un financiamiento insuficiente para corregir la calidad de las oportunidades que deben ofertar a su población estudiantil y operando con una institucionalidad precaria¹⁵.

¹⁴ Existe dos propuestas de mejoramiento de la educación pública instaladas como proyectos de Ley en el parlamento desde hace varios años, ambas son muy generales, y además de asemejarse no han sido fruto de discusión parlamentaria relevante, dando cuenta con ello del “estado de discusión de esta materias” en el lugar donde debería, por esencia, parlamentarse.

¹⁵ Los Liceos Bicentenario -impulsados desde el año 2010- son un ejemplo de una iniciativa que finalmente contó con escaso apoyo para desarrollarse como una opción de calidad efectiva, que sea competitiva con el mundo privado de mayor calidad. También todo lo que es formación de directores no va vinculado con los procesos de selección de directivos, sino que son carriles aparte, muestran la ausencia de sinergia en iniciativas que no logran ensamblarse en un diseño estratégico relevante, perdiéndose esfuerzos y recursos valiosos que frustran los cambios en la educación pública.

Finalmente, la vigencia de ciertas prácticas que introducían el derecho a educación en nuestro país explica la persistencia de los problemas de segregación social y de calidad de la enseñanza que muestran muchos de los indicadores del sistema escolar y que son motivo de crítica social. En efecto, pese a los avances registrados en algunos ámbitos, sigue siendo esencialmente responsabilidad de los establecimientos públicos dar cumplimiento sin restricción a la educación de todo aquel que lo solicite. No existe –salvo excepciones de parte de los empresarios privados que reciben recursos del Estado para educar a la población– un compromiso equivalente, lo que se ve retratado en la fuerte adhesión que registran estos establecimientos privados por el financiamiento compartido y por la implementación de procesos de selección de estudiantes (ALMONACID, 2008).

Ambos aspectos se encuentran amparados en la argumentación de la libertad de enseñanza y del derecho de propiedad que asiste a los empresarios privados para ejercer en forma soberana estas decisiones, sin hacerse cargo de aquellas cuestiones que en la actualidad conforman el problema central del sistema escolar chileno: la baja calidad de la enseñanza y la alta segregación socioeconómica y territorial del sistema escolar en su conjunto.

De igual forma, la discusión sobre políticas educativas está escindida del debate de las políticas curriculares. No existe la idea de relación entre ellas, ni de secuencia; es decir, la política curricular no es vista como la instalación de la política educacional a nivel del establecimiento, sino que, por el contrario, a ambas se las considera como objetos de naturaleza y sentido diferentes. La política educativa como generadora de condiciones materiales y legales, es decir, es la encargada de provisionar las oportunidades educativas, mientras que la política curricular tiene que dar cuenta de la calidad de dichas oportunidades. Esta forma de entender “desintegradamente” la articulación entre las políticas educativas y las curriculares explica porque han funcionado por caminos diferentes, con escasa interacción; incluso aunque se entienda que han de estar vinculadas, no existen herramientas eficientes en la normatividad del sistema escolar chileno que las relacione, provocando, así, los problemas de eficiencia y bajo impacto que usualmente acusan los cambios curriculares.

En síntesis, se considera que gran parte de los nudos críticos vigentes que presenta el sistema escolar público chileno en el escenario descrito, así como sus hipótesis explicativas, convergen en torno de las condiciones estructurales presentes en su arquitectura y sistema de operación, convirtiéndose de esta forma en un importante factor inhibitorio y/o neutralizador de aquellos cambios y transformaciones pro

mejoramiento de la educación que se han impulsado. En razón de los antecedentes expuestos, el diseño e implantación de una nueva arquitectura del sistema de educación pública sería un factor estratégico determinante para alcanzar en el mediano plazo un impacto relevante y sustentable de las políticas educativas para el sector público. De manera que, de no mediar esta transformación, se ve altamente improbable alcanzar en un plazo razonable la solución de los diversos nudos críticos indicados y responder a las crecientes demandas ciudadanas por una educación pública de calidad.

4 Debates y propuestas sobre la nueva arquitectura de la educación pública

Como fuese establecido, el problema central de la educación chilena se refiere a la baja calidad de la enseñanza y su asociación con la alta segregación socioeconómica y territorial del sistema educacional en su conjunto. En términos de sus detonantes fundamentales, como se expuso, la crisis de la educación pública no es solo ni principalmente de índole económica. Su deterioro incremental se funda, además, en su institucionalidad y en las asimétricas relaciones de competencia que debe mantener con la educación particular. Estas materias se expresan en tres componentes dominantes del sistema: el modelo de financiamiento (subsidio por alumno y financiamiento compartido), la institucionalidad (municipal, y regional) y el desequilibrio entre los recursos asignados y las obligaciones que pesan sobre la educación pública.

Si bien existe un alto grado de consenso acerca de la necesidad de realizar transformaciones de magnitud en la arquitectura del sistema educacional, entendiendo que se trata de una condición imprescindible para el mejoramiento sustantivo del sistema público, lo cierto es que tal acuerdo no incluye consenso sobre las nuevas formas organizativas que se han de seguir, sobre las cuales hay importantes diferencias. Esencialmente, una clasificación inicial podría incluir aquellas propuestas que intentan perfeccionar la institucionalidad actual, sin entrar en transformaciones mayores, mientras un importante número de ideas se organizan tras una metamorfosis relevante de la arquitectura del sistema de educación pública. En razón de ello, el criterio diferenciador es seguir concibiendo la educación como un bien privado asumido “como público o semipúblico” (STIGLITZ, 2000), en tanto las otras visiones promueven un cambio estructural con el objetivo de sacarla del mercado. En consonancia con su carácter de bien público, algunos explícitamente pretenden reconocerla como un derecho social.

Inherente a esta segunda visión está la necesidad de acabar con la subsidiariedad como principio en la actuación del Estado en todo plano. La paulatina pero consistente transformación del rol del Estado lleva consigo la reconquista de su lugar como principal proveedor y actor de referencia de la educación, transformándose en un Estado garante de derechos sociales (TOMASEVSKI, 2004). Ello implica centrar su papel en la provisión de educación pública de alta calidad, recuperando su tarea de guía y referente para todo el sistema. El eje estructurador de esta segunda visión es traspasar la función administrativa de la educación escolar ejercida por los alcaldes (municipios) a una institucionalidad pública descentralizada, papel debatido hoy en sus distintas figuras (BELLEI; CONTRERAS; VALENZUELA, 2010; BELLEI, 2011).

Para que la educación pública se potencie es imprescindible dotarla de una institucionalidad fuerte, adecuada a las necesidades de los estudiantes y a las capacidades de gestión de los territorios que atiende. No obstante, estas disposiciones gozan de escaso acuerdo y poco avance al respecto, lo que es consistente con la discusión macropolítica chilena, donde la dimensión subnacional ha sido invisibilizada por los actores políticos centrales. Hasta la fecha el Estado central chileno confía poco en su aparato subnacional, salvo para tareas de segundo orden, debidamente definidas sectorialmente, un patrón que es reafirmado por los mismos gobiernos subcentrales que acatan resignadamente su rol subordinado. En este marco, los procesos de descentralización se han hecho sin considerar los territorios como objetos relevantes de este proceso, con sus debidas particularidades (CASTRO, 2012).

En la visiones pro cambio estructural, pese a coincidir en la descentralización del sistema, se debate sobre el equilibrio entre descentralización, realidades locales y calidad de la gestión. Entonces el tema crítico es llegar a un consenso sobre ¿Cuánta descentralización debe tener el nuevo sistema? Existen diferentes respuestas. Las más dominantes, efectivamente, hablan de un proceso centralizado de descentralización, es decir dosificado desde el aparato central. En tanto que las menos dominantes proponen un proceso descentralizado, con mayor autonomía de las unidades territoriales subnacionales. Aunque pueda resultar sugestivo, se trata de un debate con exigua tradición en Chile, pues estas materias han sido usualmente relegadas a situaciones puntuales, de escaso impacto público. No se concibe la descentralización como una política de desarrollo destinada a dar sustentabilidad económica, social y política al país, ni forma parte de las visiones dominantes que hegemonizan los debates sobre reforma del Estado. Por el contrario, son más bien materias de orden menor, admitidas más como

un resabio de política social, donde usualmente se habla de desconcentración y, a veces erróneamente, se confunde con descentralización. Consistente con lo señalado, prácticamente entre los años 1989 y 2013 hubo muy pocos avances en materia de descentralización política en Chile, tal como lo han evidenciado los principales conflictos sociales ocurridos a partir del año 2010.

Lo subnacional es un espacio precario, aún demasiado frágil para construir políticas más autónomas. En Chile, en la práctica, salvo las regiones extremas del país y la “del Biobío” que han caminado en este sentido, no ha habido una gran cantidad de ciudadanos que hayan reclamado por gobiernos subnacionales poderosos, tendencia que paulatinamente disminuye de unos años para acá. En la actualidad estos ciudadanos son quienes denuncian las incoherencias entre los diversos niveles del Estado, entre sus políticas sectoriales y territoriales: se reclama un Estado que de gobernabilidad a las políticas subnacionales, tras las grandes debilidades normativas, políticas e identitarias del Estado subsidiario vigente.

Para efectos analíticos se organizan las propuestas en tres grupos, que se describirán en forma sucinta como: (i) las “radicales”, (ii) la conservadora, y (iii) las de avanzada.

4.1 Las propuesta “más radicales”

Se le atribuye esta connotación debido a que suponen un escenario casi imposible de sostener o generar, por lo que su radicalidad vendría dada por los contextos que exigen para su aplicación.

La primera de estas propuestas es “*mantener todo igual*”, defendida por algunos creyentes del sistema que, finalmente, reducen la crisis de la Educación Pública a una cuestión financiera de los Municipios, que se resolvería elevando el valor basal del subsidio por alumno, y encargando la gestión de los recursos a las autoridades locales. En síntesis, se busca el “status quo” del actual sistema, bajo el presupuesto de que, para el caso chileno, siempre habrá de existir un sector público que, aunque reducido en su tamaño, atienda aquella población más vulnerable: la que no proporcionaría lucro o “ganancia para los privados”.

En esta misma categoría se encuentra el caso opuesto, a saber: “*desmunicipalización plena*”, donde todos los establecimientos escolares, docentes, etc. vuelven a ser responsabilidad y estar en dependencia directa del Ministerio de Educación. Cabe

mencionar que esta situación es la que vivió el país durante la dictadura hasta el año 1980, siendo el año de 1981 el momento en el que comenzó el proceso de municipalización de la educación pública. Esta alternativa ha sido propuesta por el gremio docente y algunos personeros de esta organización (APORTES..., 2011), como asimismo por dirigentes estudiantiles de educación secundaria y superior. Se entiende que para impulsar esta propuesta hace falta un cambio radical, reforma constitucional incluida, que faculte al Ministerio respectivo a asumir esta tarea, debiendo –también– reformar los otros componentes macro del sistema: la Superintendencia de Educación Escolar, la Agencia de Calidad y el mismo Consejo Superior de Educación. Eso son palabras mayores, tanto para el diseño, negociación e implementación de dicha reforma como para su plena ejecución.

De igual forma, implicaría volver a dotar al Ministerio de un conjunto de atribuciones legales, normativas, financieras, como también de los recursos humanos adecuados para su puesta en marcha. Adicionalmente, sumaría en su ejecución los problemas de centralización excesiva, la de aquellos ministerios que no han hecho reformas descentralizadoras. Finalmente, ello no solamente está en contra de las tendencias actuales de modernización del Estado, sino que además es posible que implicara conflictos, en algunos territorios, entre el gobierno central y aquellos ciudadanos que quieren tener un papel decisonal más relevante relativos a los derechos sociales que les competen.

4.2 La propuesta “conservadora”

Bajo esta categoría se identifica una variante de la propuesta inicial, a saber: “Agrupación voluntaria de municipios”, conformado por aquellas comunas que han alcanzado logros educativos y operacionales importantes, permitiéndose su agrupación. Se entendería que comparten un territorio, y en función de ello podrían optimizar su gestión y, esencialmente generar economías de escala.

Con esta modalidad se mantendría el régimen de municipalización, también creándose estas “macro comunas” que tendrían efecto solamente para las materias educacionales, y que debería producir mayor eficiencia en la gestión de los recursos, redundando ello a medio plazo en el mejoramiento de la calidad de la educación. Se comprende que aquellos municipios que no cumplen los estándares de calidad requeridos para asociarse, deberían ser monitoreados –y eventualmente apoyados– directamente por la Agencia de Calidad o la Superintendencia, según sea el caso (aspectos pedagógicos la primera, normativos la segunda).

Ello se refleja fuertemente en el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública que presentó el Gobierno de Derecha (CHILE, 2010) y que no ha tenido discusión sustantiva en el parlamento. En este documento se fijan opciones abiertas para que los Municipios se organicen, conforme a sus intereses, manteniéndose como unidades autónomas o bien asociándose a otras. Si bien establece algunos criterios respecto del desempeño alcanzado por los Municipios para no asociarse, los términos propuestos son muy genéricos. Esta iniciativa no tiene mayor desarrollo y se entiende como mantener la situación con los remedios –esencialmente financieros- señalados. No supone en caso alguno desmunicipalizar la educación pública, entendiendo por tal una transformación de proporciones, sino más bien una escala de Municipalización de mayor tamaño.

Estas posiciones se reflejan en algunos representantes de la Asociación de Municipios, planteándose diversas visiones: algunos sugieren adecuaciones financieras que permitieran incentivar la fusión de municipios, mientras que otros mencionan la necesidad de cambiar los criterios de asignación de los recursos, estableciéndose el subsidio a partir de la matrícula efectiva de estudiantes, y no del complejo sistema vigente de asistencia promedio diaria/mes por estudiante. El gran motor de esta propuesta es la posibilidad de generar economías de escala, al tratarse de unidades territoriales mayores, y a partir de ello impactar en los aprendizajes de los estudiantes.

De esta manera, el tema es visto más desde las ventajas que una iniciativa como ésta representa para la gestión institucional, que por el impacto que dicha iniciativa puede ejercer sobre la calidad de la educación. En razón de ello, los argumentos de optimización de los recursos y de generación de economías de escala no son suficientes para sostener una transformación de esta naturaleza.

4.3 Propuestas “ de avanzada”

En esta categoría se encuentran dos propuestas. La primera de ellas propone, con ciertos matices en su formulación, un “Servicio Nacional de Educación descentralizado”, pero dependiente estructuralmente del Ministerio de Educación, y la segunda, unas Corporaciones Territoriales de Educación que no dependen del Ministerio sino de los gobiernos regionales respectivos, es decir, que sean plenamente descentralizados.

Esta discusión refleja las diversas opiniones acerca de cuánta descentralización debería soportar el sistema. Esa es la diferencia sustantiva que subyace a este

debate. En la primera alternativa se plantea descentralización, pero bajo el nexo funcional del Ministerio de Educación central. Mientras que en la segunda propuesta no se sostiene este nexo, sino que se deja a los gobiernos subnacionales con la responsabilidad de impulsar dicha iniciativa, mientras que su relación con el Ministerio y las restantes instituciones será igual a la de un sostenedor privado, sin que exista ningún motivo para que se dé un un trato diferente en este plano.

La idea en torno a la creación de un Servicio Nacional de Educación descentralizado, donde el Estado vuelva a hacerse cargo en forma directa o indirecta de los establecimientos mediante corporaciones que agrupen a municipios, es una propuesta dependiente del gobierno central o de los gobiernos subnacionales. Ciertamente, cada alternativa tiene pros y contras que exigen una implementación cuidadosa y responsable de políticas complementarias (CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN, 2011).

Ambas visiones comparten un conjunto de elementos que les diferencian de las propuestas anteriores. Dichas instituciones gozarían de un grado importante de autonomía legal, financiera y operacional. Su estructuración como Corporaciones de Derecho Público, dedicadas exclusivamente a fines educativos, no solamente garantiza esta tarea sino que otorga mayor agilidad en los ámbitos de gestión señalados. En razón de ello, se trataría de un servicio público que, bajo la figura de un gobierno superior colegiado, estaría regido por autoridades técnicas, en lo pedagógico, y de gestores técnicos, y no de confianza política (RACZYNSKI, 2012).

También hay semejanzas en la necesidad de cambiar el sistema de financiamiento por un proceso que dé estabilidad de recursos y que retrate correctamente el complejo fenómeno que se busca financiar, algo que el sistema vigente no logra. Al respecto hay algunas diferencias que se explican más adelante. También se concibe que estas unidades de gestión de la educación pública deberían tener un acento territorial, lo que ha de combinarse con criterios flexibles de agrupación, es decir con tamaños de Corporaciones diferentes.

Un segundo tipo de coincidencias entre ambas visiones es que la desmunicipalización no ha de ser el único objetivo de las reformas al sistema educacional. Resulta tan relevante como lo señalado corregir las asimetrías de la actual normativa entre escuelas públicas y particulares-subvencionadas, que dice relación con deberes y derechos muy desiguales entre ambos tipos de empresarios. Debería considerar en el mediano plazo el fin del copago (financiamiento compartido) y

el de la selección de alumnos en la educación privada, y, por cierto, establecer sus implicaciones en el ya señalado cambio del sistema de financiamiento para la educación pública.

4.4 Algunos temas pendientes

La evidencia internacional destaca que alcanzada ya la masividad en la cobertura educativa (meta lograda por el país), una de las claves de los sistemas educativos que mejor funcionan es –efectivamente– su descentralización (RACZYNSKI, 2012), pero sustentada sobre la organización de un Estado fuerte, capaz de definir y encauzar prioridades de política, regular el sistema y garantizar su financiamiento.

A pesar de las coincidencias anotadas en la sección anterior, cuando se buscan mayores precisiones surgen aquellas diferencias que en una primera visión no se observan. Teniendo claro que uno de los ejes del conflicto es ¿De cuánta descentralización estamos hablando? Y en razón de ello, del fortalecimiento de los gobiernos subcentrales, de su capacidad para definir el hacer en sus territorios¹⁶, de sus vínculos formales –para estos efectos– con la ciudadanía, y de definir la mejor manera de organizar territorialmente las corporaciones educacionales. Enseguida, el debate debe abordar la forma cómo se vincularán estas Corporaciones con la institucionalidad pública existente: Consejo Nacional de Educación, Ministerio, Superintendencia y Agencia de Calidad. La subordinación de las Corporaciones a uno de ellos vuelve –nuevamente– asimétrico el estatus de la educación pública respecto de la privada.

En segundo lugar, en atención al soporte financiero, si bien se comparte que ha de haber cambios, hay diferencias sobre el formato del sistema de subsidios y, aunque basado en otros factores, se utilizarán criterios de matrícula efectiva o bien se cambiarán los principios del financiamiento, incluyendo en esta discusión el sistema de copago y sus implicaciones no solamente para los privados, sino para los públicos.

Un segundo elemento en esta línea dice relación con los incentivos para trabajar con la población más vulnerable (SEP) y la forma de financiamiento y gestión de estas iniciativas. Tales materias se vinculan a un tema capital: la necesaria e

¹⁶ A modo de ejemplo, el Ministerio de Educación chileno hoy no puede establecer áreas saturadas de oferta y, por ende, restringir la creación de nuevos establecimientos educacionales, con las consecuencias presupuestarias y de calidad de la enseñanza que ello significa.

imprescindible corrección de las asimetrías entre los deberes y derechos de la educación pública con la particular subsidiada. Todo intento de mejoramiento de la educación pública que no implique abordar esta materia, estará solamente prolongando la supervivencia de lo público pero sin alcanzar un estándar de calidad que cumpla con lo solicitado.

También hay diferencias que sincerar en la forma como se territorializará la educación. Se dispone de antecedentes relevantes (DONOSO-DÍAZ; ARIAS-ROJAS, 2013) que dan cuenta de sistemas públicos “de hecho en la actualidad”, que podrían ser la base para configurar estas corporaciones. Como tal no solamente hay que discutir cómo se conformarán sus directorios, materia sin acuerdo, que no sólo implicaría integrar representantes del gobierno regional, de los gobiernos locales y de los ciudadanos, sino que también se habría de salvaguardar que su articulación responda a la visión de territorio integrado y flexible, y no de un referente administrativo como fue el proceso de regionalización de los años 70.

La sustentabilidad técnica de estas Corporaciones es –igualmente– una materia que requiere de precisiones mayores a fin de que permita generar unidades de gestión pedagógicas capaces de proveer sostén teórico-práctico y no solamente de economías de escala. Esto es, que integren las funciones pedagógicas y las de gestión, cada vez más divididas en la institucionalidad pública central, como también que posean un tamaño de unidades educativas que facilite institucionalizar en todo sentido la educación (tanto en la selección como en la carrera profesional de docentes y directivos), buscando una compatibilidad básica con otras macrounidades de gestión equivalente para facilitar los procesos de promoción profesional.

El conjunto de situaciones planteadas releva la importancia de que aquellas decisiones que se adopten tengan un fundamento significativo en el acopio de antecedentes alcanzado, cuestión que a tenor de lo señalado, pareciera estar disponible en nuestro medio.

Referencias

AHUMADA, J. *En vez de la miseria*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1958.

ALARCÓN, J.; CASTRO, M.; DONOSO, S. Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 57, p. 157-188, 2013.

ALMONACID, C. La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado. In: BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. (Ed.). *La Agenda Pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Chile: Universidad de Chile-UNICEF, 2008.

ALMONACID, C. Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, Madrid, v. 333, p. 165-196, 2004.

APORTES para el debate: Institucionalidad de la Educación Pública. *Revista Docencia*, Chile, n. 44, 2011.

ATRIA, F. ¿Qué educación es “pública”? In: BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. P. (Ed.). *Ecos de la Revolución Pingüina. Alcances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile-UNICEF, 2010. p. 153-182.

ATRIA, F. *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia-CIPER, 2012.

BELLEI, C. La educación pública que Chile necesita. In: LAGOS, R.; LANDERRETICHE, O. (Ed.). *El Chile que se viene*. Santiago: Fundación Democracia y Desarrollo; Editorial Catalonia, 2011. p. 99-112.

BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. P. Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena. In: BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, J. P. (Ed.). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Chile: Universidad de Chile-UNICEF, 2010.

BERTOGLIA, L.; RACZYNSKI, D.; VALDERRAMA, C. *Años de política educativa descentralizada con efectos tardíos en calidad y equidad de la educación. ¿Ausencia de enfoque territorial?* Santiago: RIMISP, 2011. (Pobreza y Desigualdad. Informe).

BITAR, S. *Cómo construir consensos en educación*. Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 2011.

BURTON, G. Hegemony and frustration: education policy making in Chile under the Concertación 1990-2010. *Latin American Perspectives*, Riverside, v. 39, n. 4, p. 34-52, 2012. <http://dx.doi.org/10.1177/0094582X12439048>.

CASTRO, M. Descentralización educacional en Chile: itinerario sin territorio. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Colombia, v. 22, n. 43, p. 77-92, 2012.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN - CEPPE. *¿Qué hacer con la educación municipal?* Santiago: Universidad Católica, 2011.

CHILE. Educacion2020. *Mensaje de la presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública n° 1727-357*. Santiago. 2010. Disponible em: <<http://www.educacion2020.cl/>>.

CHILE. Ministerio de Educación. *Panel de Expertos para una Educación de Calidad. "Informe final. Segunda etapa: Fortalecimiento de la institucionalidad pública"*. 2011. Disponible em: <<http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201103291620330.INFORMEFINALPANELDEEXPERTOS1.pdf>>. Acceso: 6 mar. 2013.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. *Informe final de Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. 2006. Disponible em: <http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/ConsejoAsesor/Inf_def.pdf>. Acceso em: 11 mar. 2013.

CORVALÁN, J. La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Folios*, Bogotá, n. 37, p. 63-81, 2013.

COX, C. *La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación*. Programa de Promoción para la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, 1997. (Documento de Trabajo, 8).

COX, C. *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo: la reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Universitaria, 2003.

DONOSO, S. *El derecho a educación en Chile: nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago: Bravo y Allende Editores, 2013.

DONOSO-DÍAZ, S.; ARIAS-ROJAS, Ó. Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la educación pública. *EURE. Revista Latinoamericana de*

Estudios Urbano Regionales, Santiago, v. 39, n. 116, p. 39-75, 2013. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000100002>.

DONOSO-DÍAZ, S.; CASTRO-PAREDES, M.; DAVIS-TOLEDO, G. Visiones Dominantes de la Política Educacional en la transición chilena hacia democracia (1991- 2010). *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 6, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/jpe/issue/view/1534/showTocs>>.

DRAGO, J. L.; PAREDES, R. D. *La brecha de Calidad en la Educación Chilena*. *Revista CEPAL*, Santiago, n. 104, 2011.

EATON, K. Designing subnational institutions, regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 37, n. 2, p. 218-244, 2004. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414003260979>.

EATON, K. The State of the State In Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 3, p. 643-657, 2012.

ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M.; SANTOS, H.; URBINA, D. Tensiones público-privadas y el diseño de los sistemas educativos: ¿Qué nos dice Pisa? *Pro-Posições*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 105-124, 2012.

GARRETÓN, M. A.; GARRETÓN, R. La transición incompleta en Chile: la realidad tras los ranking internacionales. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 30, p. 115-148, 2010.

GODOY, O. La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Públicos*, Santiago, v. 74. p. 79-106, 1999.

GONZÁLEZ, P. *Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno*. In: COX, C. *Políticas educacionales en el Cambio de Siglo: la reforma al sistema escolar chileno*. Santiago: Editorial Universitaria, p. 597-660, 2003.

HAMUY, E. *El problema Educacional del pueblo de Chile*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1961.

INZUNZA, J. *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile: antecedentes para una polémica de 200 años*. Santiago: FACSÓ, Universidad de Chile, 2009. (Programa EPE).

JOIKO, S. El cuasi-mercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, Santiago, v. 12, 2012.

LABARCA, A. *Historia de la Enseñanza en Chile*. Santiago: Imprenta Universitaria, 1939.

MARDONES, R. Z. Descentralización y transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 26, n. 1, 2006.

MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década. In: MELLER, P.; LANDERRETCHÉ, O. *La paradoja aparente: equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago: Taurus, 2005.

MIZALA, A.; TORCHE, F. Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, Netherlands, v. 32, n. 1, p. 132-144, 2012. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.09.004>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO - OECD. *Chile: revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París, 2004.

PICAZO, I. La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Revista Pensamiento Educativo*, Santiago, v. 46-47, p. 63-91, 2010.

RACZYNSKI, D. Realidad de la educación municipal en Chile: ¿liderazgo del sostenedor municipal? In: WEINSTEIN, J.; MUÑOZ, G. (Ed). *¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile?* Santiago: Fundación Chile-Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012. p. 181-217.

RANCIÈRE, J. *El desacuerdo: política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.

SAPELLI, C. Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial. *Temas de Agenda Pública*, Santiago, n. 1, 2006.

SERRANO, S.; PONCE DE LEÓN, M.; RENGIFO, F. *Historia de la educación en Chile (1810- 2010). Tomo II: la educación nacional, 1880-1930*. Santiago: Taurus, 2012.

SOLIMANO, A. *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Editorial Catalonia, 2012.

STIGLITZ, J. *La economía del sector público*. Madrid: Antonio Bosch, 2000.

TOMASEVSKI, K. *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón/Oxfam, 2004.

TREVIÑO, E.; DONOSO, F. *Agrupación de escuelas para intervenciones de política: análisis del caso chileno*. Santiago: Facultad de Educación, Universidad Diego Portales, 2010.

VALENZUELA, J. P.; BELLEI, C.; RÍOS, D. *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Santiago: FONIDE-CEIA, 2008.

Os nós críticos do Sistema Escolar do Chile: hipóteses explicativas e propostas para uma nova arquitetura do Setor Público

Resumo

Neste trabalho, analisam-se os principais pontos críticos na educação chilena atual, revisam-se algumas das hipóteses que explicam o acontecido nos últimos anos e se concentram as propostas na necessidade de fortalecer a educação pública, objetivo complexo que demanda um conjunto de ações de natureza diversa e que, analisadas estrategicamente, implicam mudar o atual esquema institucional do sistema escolar chileno. Segundo nossa visão, o problema central do sistema educacional chileno é a baixa qualidade do ensino em associação com a alta segregação tanto socioeconômica quanto territorial. Há problemas que se potenciaram, no último quarto do século, em razão da atuação deficitária do Estado chileno, ao não conseguir assegurar o direito a uma educação de qualidade devido à sua inapropriada trama organizacional, sendo que esta deveria ser capaz de garantir esse direito: um bom sistema nacional de educação pública. Sobre as razões por trás da crise da educação pública no Chile, estas não são somente – nem principalmente – econômicas. Sua deterioração tem sua origem na falta de organização institucional e nas relações de concorrência que deve manter

com a educação privada, as quais se mostram assimétricas. Os motivos para os nós da educação chilena atual se expressam em três componentes dominantes: o modelo de financiamento (subsídio por aluno e pagamento dividido entre família e Estado), a organização institucional (municipal, regional) e o desequilíbrio entre os recursos disponíveis e as obrigações contraidas. Ainda que exista um grande consenso ao redor da necessidade de se realizarem transformações significativas na arquitetura do sistema educacional, entendendo que se trata de uma condição imprescindível para o aprimoramento do sistema escolar público, o certo é que não há conformidade no que tange às novas formas organizativas. Há diferenças importantes, as quais vão se revisar, identificando-se semelhanças e, certamente, diferenças.

Palavras-chave: Educação chilena. Problemas estratégicos da educação. Nova organização institucional. Educação pública.

The critical nodes of the School System in Chile: an explanatory hypothesis and proposals for a new architecture of the Public Sector

Abstract

This paper analyzes the critical issues that the Chilean education system is currently facing with a specific focus on the need to strengthen public education. The complexity of the issue will require a wide array of actions in order to improve the system, and it may require drastic changes to a system's architecture and a complete overhaul of its inherent institutionalism. The central problems that the Chilean education system is facing are clear: poor teaching quality and a system marked by socio-economic and geographic segregation. During the last 25 years, these failures have continuously gotten worsen, given that system's faulty institutionalism strips the Chilean state of the one tool needed to provide accessible, quality education to its citizens: a solid public education system. Although economic shortcomings exist within the Chilean educational system, they are not entirely to blame for the current educational crisis. The primary reasons behind the system's deterioration are its inherent institutionalism and the lopsided competition with private education, in which it is forced to partake. The unfair competition existing between public and private education is categorized by three main components: the funding model (student subsidies and co-payments), institutionalism (municipal and regional), and the imbalance between the resources allocated to the schools and the demands made of them. Realizing that it is an essential condition for the substantial improvement of the

public school system, a certain degree of consensus exists regarding the need for sweeping policy changes to be made to the architecture of the education system. However, a universal agreement on how to approach the issue does not exist, and the differences and similarities between the various organizational changes proposed are examined in this paper.

Keywords: *Education in Chile. Strategic problems-education. New Institutionalism. Public education.*

Informações dos autores

Sebastián Donoso-Díaz: académico de la Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Este trabajo corresponde a los proyectos: FONDECYT 1120041; CONICYT- REDES 120015, PIA CONICYT CIE- 05, y PIA CONICYT PSD 60. sdonos@utalca.cl

Moyra Castro-Paredes: Académico de la Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Este trabajo corresponde a los proyectos: FONDECYT 1120041; CONICYT- REDES 120015, PIA CONICYT CIE- 05, y PIA CONICYT PSD 60. sdonos@utalca.cl

Jorge Alarcón-Leiva: Académico de la Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Este trabajo corresponde a los proyectos: FONDECYT 1120041; CONICYT- REDES 120015, PIA CONICYT CIE- 05, y PIA CONICYT PSD 60. sdonos@utalca.cl

Giselle Davis-Toledo: Universidad de Talca, Facultad de Ciencias de la Salud, Departamento de Salud Pública.