



# La Transformación Económica de Chile

**Felipe Larrain B. y Rodrigo Vergara M.**

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávoro

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

**CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS**

## Capítulo 15

# Entre la Autonomía y la Intervención: Las Reformas de la Educación en Chile

HARALD BEYER B.



La desigualdad en el origen en la concentración de la propiedad de la tierra ha sido dado desde los tiempos de la Colonia<sup>1</sup>. Si bien esta desigualdad ha sido estudiada sobre todo desde una perspectiva histórica, existen evidencias de esta desigualdad que por una parte, está basada en hechos que en la actualidad es una fuente relativamente importante de ingresos. La agricultura representa en este momento un 12% del PIB chileno, pero el pasado su participación en el producto y por lo tanto en los ingresos fue más significativa. Por ejemplo en 1988 representaba un 14% del PIB. Por otra parte, los ingresos procedentes de la propiedad de la tierra en Chile son los que generan las grandes diferencias de ingresos que hay en el país.

Con todo, se podría argumentar que los ingresos procedentes de la agricultura fueran invertidos en otros sectores de la economía que permitirían mantener la concentración de la propiedad, ya sea de las áreas rurales de propiedad, la banca, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la concentración económica chilena tampoco es especialmente importante. Hay algunos países que presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en los diez empresas más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Francia, Dinamarca, España y Suiza, los que tienen distribuciones de ingresos más desiguales que Chile. No pretendo concluir a partir de estos antecedentes que la propiedad en Chile está relativamente desconcentrada sólo porque se refiere a la afirmación de que la concentración de los activos en diez empresas es, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso en Chile.

La realidad es que los ingresos de los hogares en Chile son muy desiguales debido a los desequilibrios porque los ingresos del trabajo lo son. La explicación de esto se a la hora de explicar estos ingresos desiguales en Chile, una vez más, se refiere

<sup>1</sup> Entre otros, esta desigualdad ha sido estudiada por Huelmo (1981) y Huelmo (1982). Para una discusión explícita, véase que la desigual distribución de ingresos que es consecuencia de esta desigualdad.

<sup>2</sup> Chile ha sido un proceso de redistribución y una disminución de la desigualdad.



HARALD BEYER B. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. (c) Universidad de California, Los Angeles. Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos. Email: hbeyer@cepchile.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Pablo González, Osvaldo Larrañaga, Alfredo Prieto y Rodrigo Vergara a una primera versión de este artículo. Los errores que permanezcan son, sin embargo, de exclusiva responsabilidad del autor.

## I. INTRODUCCIÓN

Chile presenta una importante desigualdad de ingresos. La distribución del ingreso en Chile está en torno al promedio de América Latina, región que a su vez exhibe una de las distribuciones más desiguales del mundo. Se ha sostenido que esta desigualdad tiene su origen en la concentración de la propiedad que se habría dado desde los tiempos de la Colonia<sup>1</sup>. Si bien esta argumentación es plausible, sobre todo desde una perspectiva histórica<sup>2</sup>, actualmente no se ofrece evidencia que la respalde<sup>3</sup>. Por otra parte, está referida de manera principal a la tierra, que en la actualidad es una fuente relativamente menos importante de ingresos. La agricultura representa en este momento un 6,5% del PIB. Claro que en el pasado su participación en el producto y, por lo tanto, en los ingresos era más significativa. Por ejemplo, en 1948 representaba un 14% del PIB. De esta manera, los ingresos provenientes de la propiedad de la tierra difícilmente pueden explicar las grandes diferencias de ingreso que hay en el país.

Con todo, se podría argumentar que los ingresos pasados provenientes de la agricultura fueron invertidos en otros sectores de la economía que permitieron mantener la concentración de la propiedad, ya no de las tierras sino de la industria, la banca, etc. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que la concentración accionaria tampoco es especialmente importante. Burki y Perry (1998) presentan antecedentes que muestran que la concentración de la propiedad en las diez empresas más grandes de Chile es inferior a la de países como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España y Suiza, los que tienen distribuciones del ingreso menos desiguales que Chile. No pretendemos concluir, a partir de estos antecedentes, que la propiedad en Chile está relativamente desconcentrada, sólo restarle dramatismo a la afirmación de que la concentración de los activos es tan exagerada que, en gran medida, determina la desigual distribución del ingreso en Chile.

La realidad es que los ingresos de los hogares en Chile son comparativamente desiguales porque los ingresos del trabajo lo son<sup>4</sup>. La educación es relevante a la hora de explicar estos ingresos desiguales. En efecto, una cifra cercana al

<sup>1</sup> Entre otros, este argumento ha sido sostenido por Maddison (1989) y Ramos (1996). Esta afirmación explicaría, además, que la desigual distribución de ingresos sea común a toda la región latinoamericana.

<sup>2</sup> Chile inició un proceso de reforma agraria con la aprobación de la Ley 16.640 del 28 de julio de 1967. Contemplaba la posibilidad de expropiar todos los predios de más de 80 hectáreas de riego básico. Según el Censo Agropecuario de 1965, un 2,09% de los predios agrícolas existentes a esa fecha satisfacían este criterio. Ellos representaban un 55,4% de las hectáreas de riego básico disponibles en el país.

<sup>3</sup> La evidencia más bien apunta a que la propiedad agrícola está dispersa —véase Ortega (1988)—, especialmente aquella de más alta productividad.

<sup>4</sup> Véase Beyer (1997). Cabe hacer la salvedad de que los ingresos del capital no son adecuadamente capturados en las encuestas de ingreso llevadas a cabo en Chile. Los ingresos del trabajo tal vez capturen parte de esos ingresos.

45% de la variabilidad en los ingresos de los asalariados hombres se explicaría por diferencias en los niveles educacionales (Beyer, 1998). Chile tiene una historia educacional deficiente, en el sentido de que la educación básica masiva es un fenómeno de las últimas cuatro décadas y la educación media, sin ser aún masiva, ha experimentado un fuerte aumento sólo en las últimas tres décadas, pero con niveles bajos de cobertura, inferiores a 30% en 1970<sup>5</sup>. Ello hace que aún en la actualidad se observen importantes diferencias educacionales en su fuerza de trabajo; desde luego mucho más que las que se observan en los países más desarrollados o del sudeste asiático. Éste es un fenómeno que se repite en una medida similar en el resto de América Latina. No debe extrañarnos, entonces, que con pocas excepciones esta región presente altas desigualdades de ingreso. Es curioso que países como Argentina y Uruguay, que presentan una masificación temprana de la educación, exhiben hoy los menores niveles de desigualdad en la región. La educación en Chile, además, presenta diferencias significativas de calidad que seguramente juegan un papel importante en la determinación de los ingresos de los chilenos. Pero, a la vez, las diferencias en calidad pueden afectar los años de educación alcanzados, con lo que el impacto de la calidad educacional en las desigualdades de ingreso sería muy importante<sup>6</sup>.

Por otra parte, dicha calidad parecería correlacionarse en forma positiva con el nivel socioeconómico de los alumnos. Las escuelas que obtuvieron los resultados educacionales menos satisfactorios son por lo general aquellas que tienen alumnos de menores recursos<sup>7</sup>. Estos alumnos asistirían a escuelas públicas y, en una menor proporción, a escuelas privadas con financiamiento público. Estas escuelas atenderían mayoritariamente a la clase media. Un pequeño grupo que no supera el 9% de los alumnos asiste a establecimientos privados pagados. Éstos alcanzan, en las pruebas nacionales, resultados que superan con largueza los de los otros establecimientos educacionales del país, factor que se repite en las pruebas de ingreso a las universidades. No cabe duda de que esta situación genera una sensación de injusticia. De ahí que lograr un alto nivel educacional, tanto en cantidad como en calidad, de los niños de menores recursos aparezca como un objetivo principal de la política social de Chile<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Las cifras históricas de cobertura en educación básica y media pueden consultarse en Empresas CB, 1998.

<sup>6</sup> Por calidad de la educación no sólo entendemos los resultados obtenidos por las distintas escuelas en pruebas nacionales tomadas desde 1982 en adelante. Un componente importante es el de indicadores tales como tiempos de egreso, retención escolar y tasas de repitencia, entre otros.

<sup>7</sup> Podría argumentarse que los alumnos de menores ingresos viven en ambientes familiares que no promueven el estudio y que, por lo tanto, afectan su rendimiento escolar. Sin embargo, existen en el país suficientes experiencias educacionales exitosas con alumnos de bajos ingresos que tienden a contradecir esta afirmación.

<sup>8</sup> El tema de la calidad de la educación preocupa no sólo a países en vías de desarrollo como el nuestro, sino también a países desarrollados como Estados Unidos y Gran Bretaña. El debate en esos países lo han detonado los malos resultados educacionales y, en menor medida, los aumentos en la desigualdad de ingresos. Los niveles de desigualdad, sin embargo, siguen siendo menores que los de Chile.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

La educación masiva es un fenómeno reciente en nuestra historia. Hacia fines de la década de los 40 la cobertura en educación básica (medida como matrícula sobre la población entre 6 y 14 años) alcanzaba sólo a un 60%. La cobertura en educación media (medida como matrícula total en educación media sobre la población entre 15 y 19 años) no superaba el 8%. En la actualidad la cobertura en educación básica está en torno a 100% y en educación media se acerca al 60%<sup>9</sup>. En nuestra historia republicana encontramos distintas fases en la expansión del stock de capital humano, medido por años promedio de escolaridad de la población total. En los primeros 50 años de vida independiente, esto es, entre 1810 y 1860, el promedio de escolaridad de los chilenos no alcanzó el año. Desde 1860 en adelante se observa un fuerte crecimiento de la escolaridad desde menos de un año promedio hasta los 3 años en 1920. Los siguientes cuarenta años reflejan un estancamiento de un grado tal que en 1960 aún no se alcanzaban los cuatro años de escolaridad promedio para la población total del país. Desde esta fecha en adelante se observa una tasa de crecimiento elevada en la educación, llegando en la actualidad a poco más de 7 años<sup>10</sup>.

El aumento en la escolaridad promedio en las últimas décadas se refleja en el Cuadro 1, que recoge la información para la población de más de 15 años. Para este grupo, la escolaridad promedio alcanzaba a los 4,7 años en 1960. El relativamente alto coeficiente de variación para ese año refleja, por otra parte, las altas diferencias educacionales que existían en la población.

CUADRO 1  
ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LA POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS

	Años Promedio de Escolaridad	Coefficiente de Variación
Censo 1960	4,7	0,79
Censo 1982	7,3	0,56
Censo 1992	8,8	0,48

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Censos Nacionales de Población.

<sup>9</sup> De acuerdo a una metodología más adecuada utilizada por el Ministerio de Educación (1996), la cobertura en educación media alcanzaría al 82%. Utilizamos estas cifras para realizar la comparación histórica. Las cifras de los 50 provienen de PIIE (1984), Cuadros 4 y 5 del anexo al Capítulo 6. De acuerdo al Ministerio de Educación (1996), la cifra de cobertura del 82% se compara con una cobertura de 50% en 1970.

<sup>10</sup> Estas cifras provienen de Empresas CB, 1998.

Sirva como referencia del estado educacional de la población chilena a 1960, la escolaridad promedio que, sobre igual base de población, reporta Maddison (1989) a comienzos del siglo 20. Estados Unidos tenía una escolaridad promedio de 7,86 años. Alemania 8,37; Francia 6,99 y el Reino Unido 8,12. Incluso Japón, entonces un país pobre, tenía una escolaridad superior al Chile de 1960: un promedio de 5,36 años. Debe señalarse que el PIB per cápita de Chile en 1960, en dólares de igual poder de compra, era similar al de los Estados Unidos y del Reino Unido de 1900 y superior al de Alemania y Francia de la época. Por otra parte, era aproximadamente cuatro veces el de Japón<sup>11</sup>. No hay que buscar, entonces, estas diferencias educacionales en los diversos niveles de desarrollo de los países. Las cifras del Censo de 1982 y de 1992 confirman que la escolaridad promedio de la población ha aumentado significativamente. Por supuesto, también lo ha hecho la de los países mencionados, que en la actualidad se encuentra en torno a los 14 años de escolaridad.

Esta cobertura educacional menos que satisfactoria tiene raíces históricas. Desde luego, la poca preocupación en tiempos de la Colonia por educar a la población del país (Labarca, 1939). En los albores de la República se pretende impulsar la educación popular. Se crea el Instituto Nacional en 1813. También en el mismo año se dicta el primer reglamento escolar de la República de Chile. Establece, entre otros aspectos, que se abra una escuela de varones y otra de niñas en todas las villas y pueblos con más de 50 vecinos. La Reconquista y los avatares políticos de los lustros siguientes, sin embargo, no permiten una consolidación de la educación chilena. En la década de 1820 se realizan esfuerzos para consolidar la educación secundaria, no así la primaria, que se estimaba incumbía a los conventos, municipalidades y a los particulares. En Santiago, por ejemplo, en 1831 no había ninguna escuela fiscal. De las 82 escuelas existentes, 8 eran municipales, 7 conventuales, 3 parroquiales y 64 particulares (Campos Harriet, 1960).

En los inicios de la educación primaria en Chile, entonces, no existía una presencia fiscal importante. La Constitución de 1833, sin embargo, comienza a sentar las bases de un Estado docente. En su artículo 153 sostiene que la educación pública es una atención preferente del Estado y que el Congreso Nacional formará un plan general de educación nacional. En el 154 se agrega que "habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno". Pero también establece esta Constitución, en su artículo 128, que corresponderá a las municipalidades, en sus respectivos territorios, promover la educación y velar por las escuelas y todo establecimiento educacional que se financie con aportes municipales. De esta manera, en la práctica, se definen tres tipos de escuelas: fiscales, municipales y privadas, incluidas las conventuales y las parroquiales. Con todo, el acento estaba puesto en la educación fiscal.

<sup>11</sup> Estas afirmaciones respecto de los niveles de PIB per cápita se basan en el Cuadro 1.3 de Maddison (1989).

La creación de la Universidad de Chile viene a consolidar, de alguna manera, el Estado docente en nuestro país. La Ley Orgánica de la Universidad, en su artículo 1º, sostenía que "Corresponde a este cuerpo [la Universidad de Chile] la dirección de los establecimientos literarios y científicos nacionales y la inspección sobre todos los demás establecimientos de educación". Se unía a esta disposición la que sostenía que la dirección y la inspección se realizarían de acuerdo a las leyes y a las órdenes e instrucciones que recibiere del Presidente de la República. La tarea de superintendencia de educación primaria quedó, específicamente, en las manos de la Facultad de Filosofía y Humanidades. La segunda enseñanza, en cambio, seguía supervisada desde el Instituto Nacional<sup>12</sup>. Los liceos de provincias seguían las orientaciones del Instituto, las que no siempre se cumplían. En 1832 se había decretado que los únicos exámenes válidos para seguir una carrera superior eran los que se rendían en el Instituto Nacional. La ley que creó la Universidad de Chile en 1842 traspasó la función examinadora, tanto de los colegios fiscales como particulares, a dicha casa de estudios. Un decreto ministerial de 1843 del entonces ministro Manuel Montt permitió que los exámenes rendidos ante los profesores y rector del Instituto Nacional seguían siendo válidos. De esta manera, se retiró a la Universidad su capacidad examinadora. El conflicto de intereses es evidente. Los colegios particulares se sentían abrumados. De hecho, esta práctica generaría serios conflictos en 1872.

Hacia mediados del siglo 19, entonces, se va perfilando el sistema educacional chileno. En opinión de Labarca (1939): "Fue estatal, centralista y rígido, tanto por voluntad de los hombres que lo concibieron, como por obra de las circunstancias en las que hubo que ensayar sus primeros pasos". Pero, a pesar de esta afirmación, es posible comprobar que hacia 1851 sólo 186 de las 571 escuelas primarias registradas eran fiscales. Aparentemente desde esa fecha, sin embargo, la importancia de la educación fiscal comienza a crecer significativamente. Diez años después, en 1861, el número de escuelas primarias fiscales y municipales alcanzaría en el país a un total de 648, de un total de 911 establecimientos (Campos Harriet, 1960). Estimamos que de las primeras un total de 515 fueron fiscales<sup>13</sup>. Esto es, en un lapso de 7 años, el número de escuelas fiscales habría pasado de

---

<sup>12</sup> En el Instituto Nacional de esa época se conjugaban las tres etapas de la enseñanza: elemental, secundaria y superior, estas dos últimas las fundamentales. Era habitual que el ingreso a los estudios secundarios o superiores de la educación no estuviese antecedido por el paso por las etapas previas de educación. Este hecho, de alguna manera, respondía a visiones distintas de la educación representadas, si se quiere, por Bello y Sarmiento. Mientras el primero era partidario de centrar la educación en las elites, el segundo deseaba asegurar una instrucción primaria a la gran masa (Labarca, 1939). La posición de Bello, aparentemente, era la que más entusiasmaba a los gobernantes de la época, lo que, dados los escasos recursos con los que contaban los gobiernos, significaba, en la práctica, postergar el impulso de la educación primaria.

<sup>13</sup> Combinamos la información proporcionada por Pozo (1989/90) para 1858 y la de datos previos para estimar en un 14,6% la proporción de establecimientos municipales.

un 32,5% del total a un 56,5%<sup>14</sup>. Las autoridades públicas imponían por medio de decretos y reglamentos las materias que debían enseñarse, los años que contemplaba cada materia y las reglas para la promoción de los alumnos. Todo ello, unido al control ejercido mediante los exámenes, sugiere una fuerte injerencia del Estado en la educación. La enseñanza particular se toleraba, por una parte, por la escasez de recursos del Estado y, por otra, por la coexistencia en los gobiernos de la época de fuertes promotores de la libertad de enseñanza<sup>15</sup>.

En la segunda mitad del siglo 19 se consolida el Estado docente<sup>16</sup>. La ley orgánica de la enseñanza primaria y normal promulgada en 1860 por el gobierno de Manuel Montt es, en opinión de Campos Harriet (1960), "esencialmente centralista". Establecía, entre otras cosas, la gratuidad de la educación y la dirección gubernamental de la misma. Es interesante constatar que esta ley contemplaba la posibilidad de fijar contribuciones estatales a las escuelas privadas, algo que dejaba para resoluciones posteriores que nunca se dictaron. Así, el Estado abre cada vez más escuelas en las distintas comunidades. Las escuelas municipales van perdiendo vigencia, porque las que crea el Estado las reemplazan o las absorben. En las dos últimas décadas del siglo 19, las escuelas públicas pasan de 620 a un total de 1.700. Las escuelas privadas parecen, por otra parte, retroceder, pues en la última década del siglo disminuyen de 547 a un total de 459 (Campos Harriet, 1960, p. 31).

La educación secundaria fiscal también tuvo un fuerte impacto a partir de la segunda mitad del siglo 19. La reforma de 1843 definía sus contenidos y determinaba su duración de seis años. Sin embargo, si bien esta reforma tenía entre sus objetivos implícitos impulsar la educación fiscal, ésta prosperó a un ritmo muy lento. La escasez de recursos hizo optar a los gobiernos de la época por subvencionar colegios particulares. Ello permitió que los liceos o colegios de segunda enseñanza particulares tuvieran predominancia en las décadas siguientes. Hacia 1861, por ejemplo, existían 18 liceos fiscales y 63 liceos o colegios particulares. Estos últimos concentraban el 60% de la matrícula (Campos Harriet, 1960). La ley orgánica de la enseñanza secundaria de 1879 cambiaría esta tendencia. Entre otros aspectos, establecía que la enseñanza secundaria y superior en instituciones fiscales era gratuita y disponía que existiese al menos un establecimiento fiscal de enseñanza secundaria en cada provincia del país. A partir de este cuerpo legal se expandió significativamente la educación fiscal. Es de suponer que, en parte, las exigencias de establecer liceos fiscales llevaron a que se congelaran los aportes a colegios particulares. Hacia 1900, las cifras se habían revertido y ahora poco más

<sup>14</sup> La manera correcta de evaluar la importancia de la educación fiscal sería mirando la proporción de alumnos en estos establecimientos. Sin embargo, no se dispone de esta información.

<sup>15</sup> Como la educación particular estaba influida por la Iglesia Católica, no cabe duda de que el debate en torno a la libertad de enseñanza, de alguna manera, estaba cargado por el debate Iglesia-Estado.

<sup>16</sup> Vial (1981) se refiere incluso a la cruzada del Estado docente.

del 60% de los alumnos asistía a establecimientos fiscales. Esta tendencia se mantendría y se reforzaría levemente hasta 1980, año a partir del cual la descentralización de la educación hace disminuir la proporción de alumnos en establecimientos públicos.

El presente siglo, especialmente a partir de 1920, es testigo de la creciente masificación de la educación primaria en Chile. El año 1920 se dicta la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Ésta contempla la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la supresión de las preparatorias en los liceos, permitiendo que para el ingreso a la educación secundaria baste el certificado de la educación primaria. La obligatoriedad se establece en cuatro años y se extiende entre los 7 y 13 años. Durante el siglo 20 la educación se desarrolla al amparo de esta legislación. La población que completa sus estudios primarios aumenta sostenidamente. La educación secundaria, en cambio, si bien experimenta avances, sigue contando con muy pocos alumnos. Sólo hacia los años 60 se hace efectiva la preocupación por las relativamente bajas tasas de matrícula en la educación media. Se reorganiza la educación chilena. Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva se deja atrás la educación primaria de seis años y se la reemplaza por la educación básica obligatoria de 8 años. La secundaria de seis años se sustituye por la educación media de cuatro años, que tiene dos ramas: la educación científico-humanista y la educación técnico-profesional o vocacional. Esta organización de la educación es la que rige hasta hoy.

Para seguir la educación superior hay 24 universidades tradicionales, públicas o semipúblicas, y un número mayor de universidades privadas. También son una opción los institutos profesionales y centros de formación técnica que imparten carreras técnicas no universitarias. Estas últimas instituciones son mayoritariamente privadas. Hay algunos institutos profesionales que son estatales. Las preferencias de los mejores alumnos se concentran en dos o tres de las universidades públicas, que son las que tienen mayor investigación académica y una tradición más larga. En este trabajo nos concentraremos en las reformas de la educación básica y media. Cabe hacer notar, sin embargo, que durante los primeros años de la década de los 80 se llevaron a cabo importantes reformas a la educación superior en nuestro país. Básicamente, éstas liberalizaron la oferta de educación superior y permitieron que las universidades privadas impartieran carreras que estaban reservadas para las universidades públicas. La Universidad de Chile, por otra parte, fue reorganizada por el gobierno militar. Sus sedes regionales fueron separadas de la sede de Santiago y transformadas en universidades locales. Éstas forman, en la actualidad, parte de las 24 universidades tradicionales. Las universidades públicas siguen contando con aportes directos del Estado, pero son proporcionalmente menores que los de los años 60 y 70. Como consecuencia de ello, la universidad pública en Chile dejó de ser gratuita. Estas reformas, interesantes en sí mismas, no se abordarán en este capítulo, el que se concentra a partir de la próxima sección en las reformas de la educación básica y media.

### III. LAS REFORMAS DE 1980 Y EL *VOUCHER* EN EDUCACIÓN

#### III.1. El contexto de las reformas

Las reformas del gobierno militar más significativas son estructurales. Por una parte, se busca descentralizar la gestión educativa y, por otra, entregarles a los padres la posibilidad de elegir los colegios de sus hijos. El Ministerio de Educación educaba, en el momento de las reformas, al 80% de los niños y jóvenes que asistían a los cursos regulares de educación básica y media impartidos en el país. Todo ello lo hacía en escuelas que controlaba directamente. Contrataba a los profesores y les pagaba sus salarios. Como veíamos más arriba, este centralismo tiene orígenes históricos. Pero hacia fines de la década de los 60 y comienzos de los 70 "la administración educacional se sobreburocratiza... El aparato del Estado se hace más pesado alcanzando proporciones que no están en relación con las necesidades reales del sistema educacional. Esta centralización administrativa se ve acompañada también por una centralización regional, produciéndose una distribución de los recursos educacionales, humanos y materiales, que no sólo privilegiaba excesivamente la capital del país, sino que, a la vez, muchas veces asignaba los recursos educacionales de acuerdo a requerimientos políticos que no siempre correspondían con las necesidades sociales por educación más apremiantes"<sup>17</sup>.

Se ha sostenido que, a partir de la década de los 30, este autoritarismo educativo fue atenuado con una creciente democratización de la sociedad chilena y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas (PIIE, 1984). Estas tendencias habrían sido interrumpidas por el golpe militar de 1973, dejando en evidencia el centralismo que afectaba la educación del país. No parece, sin embargo, que esta creciente participación social haya tenido efectos importantes sobre las decisiones de las autoridades educacionales. Los directores de las escuelas públicas seguían siendo nombrados o trasladados sin consulta a la comunidad. Lo mismo ocurría con los profesores. Los planes y programas educacionales se definían centralmente. Las decisiones de inversión también. La creación de nuevas escuelas era decidida por las autoridades centrales. En fin, todos los insumos del proceso educativo estaban, directa o indirectamente, en manos del Ministerio de Educación. Todo intento de descentralización era habitualmente abortado por las autoridades nacionales de educación. El gobierno del Presidente Allende, por ejemplo, intentó establecer consejos locales de educación con capacidad de decisión que fueron resistidos con fuerza por el aparato administrativo tradicional, otorgándoseles finalmente sólo calidad consultiva<sup>18</sup>.

El excesivo centralismo que caracterizaba a la educación chilena era motivo de preocupación porque se lo culpaba de una serie de problemas que la afectaban.

<sup>17</sup> Véase Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE (1984), p. 45.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 24.

taban. Se mencionaban los siguientes: "i) baja calidad educacional y baja eficiencia —como lo revelan los altos porcentajes de deserción y repetición escolar— como consecuencia de que los administradores de las escuelas no tenían incentivos para atraer y retener a los estudiantes; ii) bajos sueldos de profesores debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto; iii) supervisión inadecuada de los administradores de las escuelas y de los profesores; iv) programas de estudios rígidos o poco flexibles y no aptos para las necesidades locales, y v) mínima participación de la comunidad en los asuntos escolares"<sup>19</sup>. La autoridad educacional dejaba la gestión en las manos de las escuelas, pero sin entregarles el poder de decisión sobre los recursos humanos y financieros. De ahí que una gestión efectiva fuese, en la práctica, imposible. Si se considera que hacia 1980 existían aproximadamente 7.750 establecimientos fiscales de educación, no parece aventurado sostener que las posibilidades reales de supervisarlos eran nulas<sup>20</sup>. El sistema educacional tampoco contaba con indicadores externos, como exámenes nacionales o auditorías independientes, que les permitieran a las autoridades centrar su atención en escuelas con problemas. Las deficiencias de la organización de la educación eran claras.

CUADRO 2  
COMPARACIÓN DE LOGRO EN SEXTO AÑO 1970  
(Porcentaje de respuestas correctas)

	Ciencias	Comprensión de lectura
Japón	61	-
Holanda	48	69
Bélgica (Flamenco)	53	65
Bélgica (Francés)	48	74
Hungría	53	70
Estados Unidos	61	67
Inglaterra	56	71
Escocia	51	70
Irán	32	39
Finlandia	57	74
Tailandia	47	-
Suecia	60	70
Chile	36	61
India	36	53
Malawi	42	34

Fuente: Lockheed y Verspoor (1991), p. 13.

<sup>19</sup> Véase Castañeda (1993, 2ª edición).

<sup>20</sup> Esta cifra proviene de Odeplan (1982).

Quizás por ello, y a pesar de un respetable gasto en educación del orden de 4,3% del PIB en 1970<sup>21</sup>, es que Chile exhibía, en términos comparados, magros logros como los que se reflejan en el Cuadro 2. Los resultados, especialmente en ciencias, no son muy halagüeños<sup>22</sup>. Es cierto que las diferencias en el grado de desarrollo de los distintos países son importantes y, por lo tanto, el gasto por alumno puede diferir significativamente, afectando sus logros educacionales. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que el gasto por alumno tiene una influencia limitada en el resultado académico de los distintos países<sup>23</sup>.

Por otra parte, Chile tampoco exhibía buenos indicadores internos en la educación primaria. El Cuadro 3 muestra que la tasa de repitencia era de las más altas entre el grupo de países considerados. Además, los estudiantes chilenos se demoraban, en promedio, un 40% más del tiempo mínimo posible para graduarse de la educación primaria, proporcionalmente el plazo mayor entre los países analizados<sup>24</sup>. Por último, la proporción de alumnos de cada cohorte que se gradúan de la educación primaria es menos que satisfactoria. Aunque los datos que poseemos de países más desarrollados son mínimos, la impresión es que en todos ellos los indicadores considerados son mejores que los de nuestro país. La opinión de los profesores chilenos, recogida en un diagnóstico elaborado por la Superintendencia de Educación en 1975, parece haber sido coincidente con lo que mostraban estas cifras. Se concluía que el principal problema que afectaba a la educación básica era la repitencia y la deserción. Otras preocupaciones que se extraían de dicho diagnóstico incluían las marcadas diferencias en la calidad de la educación chilena y la saturación de los establecimientos ubicados en zonas de alta densidad que obligaba a algunas escuelas a operar en tres jornadas (Prieto, 1983). En la educación media se agregaban a estas preocupaciones la falta de profesores en algunas asignaturas, la carencia de textos de estudio y el hecho de que era habitual que los profesores trabajasen en varios establecimientos para reunir una remuneración satisfactoria<sup>25</sup>.

También preocupaba la baja asistencia de los alumnos a las escuelas. Éstas no tenían los incentivos para evitar el ausentismo de los estudiantes. Su presupuesto no dependía de ello. De hecho, la asignación presupuestaria a cada establecimiento no se realizaba de acuerdo a parámetros objetivos. Más bien respondía a criterios históricos o al grado de influencia de cada establecimiento. Por ello, el gasto por alumno podía diferir sustancialmente de un establecimiento a otro.

<sup>21</sup> Cifra obtenida a partir de Arellano (1985), Cuadro 2.

<sup>22</sup> No tenemos antecedentes respecto de si la muestra de los alumnos que rindieron estos exámenes es representativa de cada uno de los países.

<sup>23</sup> Véase Eyzaguirre (1998a).

<sup>24</sup> Este resultado puede verse influido por el mayor número de años que supone la educación primaria en Chile.

<sup>25</sup> Se estimaba que este último factor atentaba contra el buen desempeño del profesor.

CUADRO 3  
INDICADORES EDUCATIVOS SELECCIONADOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA EN 1975

	Número de años educación primaria	Repitentes como % de matrícula	Tiempo requerido para graduarse	Porcentaje cohorte que se gradúa
Argentina	7	8,7	9,1	65,7
Chile	8	12,5	11,2	66,7
Costa Rica	6	6,5	7,2	77,1
México	6	11,0	7,8	64,8
Panamá	6	12,6	7,8	75,1
Uruguay	6	14,0	7,8	88,9
Venezuela	6	2,7	7,8	61,2
Corea	6	0,0	6,0	92,4
Japón	n. d.	0,0	n. d.	n. d.
Singapur	6	7,8	6,6	94,9
Egipto	6	6,7	7,2	83,9
Jordania	6	4,1	6,6	86,7
Alemania	n. d.	3,2	n. d.	n. d.
España	n. d.	2,9	n. d.	n. d.
Grecia	6	2,9	6,0	97,7
Holanda	n. d.	2,5	n. d.	n. d.
Italia	n. d.	3,0	n. d.	n. d.
Suecia	n. d.	0,0	n. d.	n. d.

Fuente: Lookheed y Vespoor (1991), basados en datos de UNESCO.

Por otra parte, a pesar de que ocasionalmente se sostiene lo contrario, Chile tampoco tenía al momento de iniciarse las reformas una cobertura educacional especialmente notable (Cuadro 4). En la educación primaria esta cobertura era prácticamente completa, algo que ocurría en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de algunos centroamericanos<sup>26</sup>. También los países del sudeste asiático, que hacia los años 50 tenían una educación muy retrasada, mostraban en 1980 una cobertura educacional similar o superior a la de Chile. La cobertura en educación secundaria, por otra parte, presentaba niveles satisfactorios pero no descollantes. Está por debajo de Argentina y Uruguay. Muy por debajo de países más desarrollados y al nivel de países como Costa Rica, Ecuador y México. Por lo tanto, la cobertura educacional parecía compatible con nuestro ingreso per cápita y, en términos comparativos, no destacaba mayormente.

<sup>26</sup> Las coberturas de más de 100% típicamente se deben a la manera como se estima esta magnitud. No se corrige por repitencias, lo que "infla" los datos.

CUADRO 4  
COBERTURA EN EDUCACIÓN EN 1980  
(Matrícula bruta: porcentaje del grupo de edad relevante)

País	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina	108	56
Australia	112	71
Bélgica	104	91
Bolivia	87	37
Brasil	98	33
Canadá	99	88
Chile	109	53
China	113	46
Colombia	124	41
Corea	110	78
Costa Rica	105	48
Ecuador	117	53
España	109	87
Estados Unidos	99	91
Filipinas	112	64
Francia	111	85
Grecia	103	81
Guatemala	71	18
Honduras	98	30
Hong Kong	107	64
India	83	30
Indonesia	107	29
Italia	100	72
Japón	101	93
Malasia	93	48
México	120	49
Paraguay	106	27
Portugal	127	37
Singapur	108	58
Suecia	97	88
Tailandia	99	29
Uruguay	107	62

Fuente: Banco Mundial.

Parece oportuno destacar, además, que el crecimiento en la cobertura de la educación media se había desacelerado en los 70. La excesiva centralización impedía que se atendiera con rapidez la demanda por una mayor capacidad instalada en la educación secundaria. Las decisiones de inversión, al igual que aquellas referidas a directores y profesores, estaban localizadas en el nivel central, muchas veces insensibles a las demandas de la comunidad local. Se necesitaba, entonces, de un arreglo institucional que respondiese mejor a las demandas por mayor cobertura en la educación media.

Por otra parte, tal como se puede apreciar en el Cuadro 5, el gasto por alumno en educación primaria no era demasiado significativo. Chile tenía un gasto relativamente bajo, tanto en términos absolutos como respecto de su ingreso per cápita, característica ésta última compartida por los países de América Latina. Cabe destacar que en Chile una proporción anormalmente alta del gasto correspondía a educación superior. Sus instituciones se llevaban hacia fines de los 60 un 30% del gasto público en educación; hacia mediados de los 70 absorbían un 40% de dicho gasto<sup>27</sup>.

El gasto en educación por alumno estaba bajo presión porque el sistema educacional chileno se hallaba aún lejos de consolidarse. Esta presión se venía manifestando desde los 40. En el primer ciclo la matrícula había crecido a una tasa anual de 2,11% en esa década y a 4,44% y 4,73% en los 50 y 60, respectivamente. En los 70 se modera este crecimiento alcanzando un 0,7%, principalmente porque la población objetivo de este nivel educativo deja de crecer. Las cifras en educación media son aún más espectaculares. Aunque se parte de una base más baja, las cifras no dejan de sorprender. La matrícula creció a tasas anuales de 6,7%, 8,23%, 10,75% y 6,01% en las décadas de los 40, 50, 60 y 70, respectivamente. La presión sobre las finanzas públicas era evidente, lo que se agravaba por el lento crecimiento de la economía chilena. En efecto, entre 1950 y 1970 el ingreso per cápita había crecido a una tasa promedio anual de 1,5%. En el mismo período, América Latina lo había hecho a un 2,5%. Con todo, el gasto en educación creció fuertemente en la década de los 60. La elevada inflación de la época y la fuerte contracción económica que sufrió el país en 1974 y 1975 como consecuencia de un severo ajuste fiscal y un deterioro importante de los términos de intercambio redujeron hacia 1975 fuertemente el gasto en educación<sup>28</sup>.

Hacia 1980 el gasto en educación básica se había recuperado fuertemente, superando los niveles de 1970 (Cuadro 6). No ocurría lo mismo en educación media, donde el gasto por alumno aún se encontraba rezagado<sup>29</sup>. El fuerte creci-

<sup>27</sup> La evolución de este gasto puede consultarse en Arriagada (1989).

<sup>28</sup> También influyó que la educación superior absorbiera una proporción cada vez mayor de los recursos públicos destinados a educación. En 1974 este gasto representó un 40,9% del gasto público en educación, la cifra más alta que se conoce.

<sup>29</sup> No cabe duda que a pesar de que la tendencia en el gasto para los diversos niveles educacionales es la misma, la evolución específica está influida por el dispar comportamiento de la matrícula fiscal: nulo o escaso aumento en la educación básica y un fuerte aumento en educación media.

miento económico que estaba experimentando el país hacia 1980 hacía prever, sin embargo, que los niveles de gasto por alumno en educación media se recuperarían rápidamente. Dado que los logros educacionales del país eran poco satisfactorios<sup>30</sup> y existían deficiencias serias en la gestión educativa, parecía razonable preguntarse si era conveniente seguir allegando nuevos recursos al sector sin modificar fundamentalmente las formas de organización del sistema educacional chileno. El ordenamiento institucional de la educación a esa fecha no aseguraba necesariamente una educación de calidad y la atención oportuna de la demanda latente por educación secundaria.

CUADRO 5  
GASTO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN PRIMARIA  
(En dólares de 1985 ajustados por poder de compra)

País	1970	1975	1980	PGB p/c 1980
Argentina	122,6	155,2	183,8	6.506
Bélgica	744,0	867,8	995,9	11.109
Bolivia	193,3	160,1	162,5	1.989
Brasil	-	227,9	230,4	4.303
Chile	-	146,8	168,0	3.892
Colombia	-	-	104,8	2.946
Corea	181,2	149,8	232,7	3.093
Ecuador	174,0	-	130,8	3.238
España	390,1	538,3	562,0	7.390
Estados Unidos	2.291,9	2.756,6	3.150,9	15.295
Filipinas	166,2	94,0	79,9	1.879
Francia	630,6	810,1	799,6	11.756
Grecia	251,3	209,4	285,8	5.901
Hong Kong	297,1	350,2	424,2	8.719
Italia	804,3	798,7	898,9	10.283
Japón	1.128,5	1.302,3	1.194,7	10.072
Malasia	251,1	-	347,0	3.799
México	139,4	166,9	191,9	6.054
Portugal	-	362,5	458,3	4.982
Reino Unido	1.014,6	1.297,3	983,5	10.157
Tailandia	97,1	116,1	131,9	2.178
Uruguay	404,9	-	208,4	5.091
Venezuela	572,5	362,9	207,7	7.401

Fuente: Elaborado a base de Lockheed y Verspoor (1991), y Summer y Heston (1991), pp. 327-361.

<sup>30</sup> Algo que se había manifestado con anterioridad a la reducción del gasto en educación y que, por lo tanto, no guarda una relación estrecha con este fenómeno.

CUADRO 6  
ÍNDICES DE GASTO REAL POR ALUMNOS REGULARES EN LA EDUCACIÓN FISCAL

	Básica	Media Científico Humanista	Media Técnico Profesional
1960	79,2	63,5	91,0
1970	100,0	100,0	100,0
1975	67,4	43,4	37,0
1980	118,9	70,0	62,8

*Fuente:* Elaborado a partir de Balances Consolidados del Sector Público de Chile y Leyes de Presupuesto. El número de alumnos proviene de PIIIE (1984). Para comparar 1960 con 1970 se utiliza IPC del INE. Para comparar los restantes años con 1970, el IPC corregido por Cortázar-Marshall (1980). No incluye los gastos en programas complementarios como JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Tampoco los gastos en educación especial, normal o de adultos. Excluye inversiones de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos. El denominador son los niños que asisten a la enseñanza pública regular.

### III.2. Los elementos centrales de la reforma de la educación del año 1980

El gobierno militar adoptó el camino de alterar significativamente la organización de la educación en Chile. Las autoridades de la época optaron, en primer lugar, por traspasar las escuelas fiscales a las municipalidades del lugar en que se localizaban dichas escuelas. Las bases para esta reorganización quedaron establecidas en la Ley de Rentas Municipales, D.L. 3.063, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 24 de diciembre de 1979. El artículo 38 en su inciso 2° permitía la transferencia de servicios, activos, recursos financieros y de personal desde los organismos públicos a las municipalidades. Posteriormente, el D.E.L. 1-3063, del 13 de junio de 1980, reglamenta dicho artículo, estableciendo el procedimiento para los traspasos. Además, estipula que el personal traspasado se registrará por "las disposiciones del Código del Trabajo y, en cuanto a régimen previsional y a sistema de reajustes y sistema de sueldos y salarios, se registrará por las normas aplicables al sector privado". Con todo, el reglamento permitió que, en los primeros seis meses de realizado el traspaso, el personal del servicio pudiese optar por los sistemas previsional y de sueldos y salarios a los que estaba afecto antes del traspaso. Aparentemente, un número importante de profesores eligió cambiarse de sistema previsional, especialmente los más jóvenes, por el aumento en el salario líquido que traía aparejado este cambio<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Los profesores cotizaban en la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU). El traspaso al nuevo sistema de capitalización individual permitía que su renta líquida aumentara, en promedio, un 7%.

Los profesores recibieron, al momento de traspasarse los establecimientos educacionales fiscales a las municipalidades, un pago equivalente a un mes de remuneraciones por año de servicio. Este desahucio que, en muchos casos, era una cifra muy atractiva para los profesores moderó las críticas a los traspasos. Por supuesto, los temores a posibles represalias también pudieron haber atenuado estas críticas. Poco antes de la dictación del reglamento que normó dichos traspasos, se aprobó el D.L. 3.357 (24 de mayo de 1980), que autorizaba el traslado de los profesores saltándose las reglas que establecía para este efecto el D.L. 2.327 del 1 de septiembre de 1978. Este último decreto ley había establecido la Carrera Docente y regulaba su ejercicio. Tal vez la amenaza de traslado pudo haber sido un elemento moderador significativo<sup>32</sup>. Tampoco se puede desconocer que la municipalización de la educación se vinculó en el discurso gubernamental con aumentos futuros significativos de las remuneraciones del profesorado. El auge económico de los últimos años de la década del 70 hacía que este discurso sonara plausible.

Las municipalidades pudieron organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspasados. La primera era simplemente la creación, dentro del municipio, del Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). Esta unidad tiene a su cargo la administración de las escuelas. Llama la atención, entonces, que se haya establecido como requisito que el jefe del DAEM debe ser un profesor. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales y están sujetos, por lo tanto, a las normas que regulan las plantas municipales como, por ejemplo, la escala única de sueldos. La segunda alternativa de organización eran las Corporaciones Municipales. Éstas también tenían a su cargo la administración de la educación, pero a diferencia de los DAEM eran organizaciones de derecho privado. Por ello, se regían por normas propias que no tenían las mismas rigideces que aquellas que afectaban a los funcionarios municipales.

Su administración está a cargo de un directorio presidido por el alcalde. Las funciones ejecutivas las ejerce un secretario general, al que no se le exige ser profesor y menos funcionario municipal. Los empleados son trabajadores que se rigen por contratos privados de trabajo, lo que permite definir con mayor libertad sus salarios y despedirlos sin necesidad de sumarios internos, como ocurre con los empleados municipales. La mayoría de los municipios crearon DAEM debido a que era más fácil constituirlos y a su menor costo como consecuencia de que sólo era necesario contratar a los funcionarios indispensables para crear este departamento. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado.

La segunda reforma esencial fue el cambio en la manera de asignar los recursos. Éstos, históricamente asignados a la escuela, comenzaron a ser entregados

<sup>32</sup> No queremos insinuar que el D.L. 3.357 se dictó con este propósito, pero no cabe duda que pudo haber sido un elemento que influyó en el estado de ánimo de los profesores.

a los alumnos. Una escuela podía contar con recursos sólo si los padres decidían enviar a sus hijos a ese establecimiento educacional. El alumno, entonces, aunque no recibe explícitamente un *voucher*, es quien, con su decisión de matricularse en un determinado establecimiento educacional, provee de recursos económicos a una escuela. Ésta recibe un pago mensual por cada alumno que asiste a sus aulas. El monto de este bono se define todos los años y se paga mensualmente en función de la asistencia efectiva de los últimos tres meses. Si bien el sistema se basa en una autodeclaración, existen controles aleatorios de asistencia llevados a cabo por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Junto con este cambio en la forma de asignar los recursos, la oferta educacional se desreguló completamente. Se permitió que organizaciones privadas, con y sin fines de lucro, colaboraran en la gestión educacional. Esta colaboración no era un fenómeno nuevo. De hecho, hacia 1980 las escuelas privadas gratuitas educaban a alrededor de un 14% de la población que asistía a la educación básica y a un 18% de la que asistía a educación media. Estas escuelas estaban vinculadas a organizaciones religiosas o fundaciones educacionales de larga tradición en el país. Recibían una subvención que correspondía a una determinada proporción de la subvención implícita en el sector fiscal (gasto por alumno). Ésta se había establecido en 1951 y equivalía a un 50% del costo de un alumno fiscal. A pesar de que, aparentemente, esta subvención no se había concebido como la única fuente de recursos para las escuelas privadas que las recibían, muchas de ellas no contaban con otras fuentes de financiamiento. En esta situación, los recursos con los que contaban estas escuelas no aseguraban una calidad educativa satisfactoria.

Por otra parte, era común que el Ministerio de Educación cancelase la subvención a las escuelas con atraso, creando una mayor presión sobre los planteles que dependían en forma significativa del aporte fiscal. Un número importante de establecimientos privados se habría visto, en estas condiciones, obligado a cerrar sus puertas (Odeplan, 1981). A partir de 1974 se intenta revertir esta situación elevándose, para este propósito, la subvención, lo que también ocurrió en 1978, fijándose este último año un valor equivalente al 90,4% del costo de un alumno que asistía a un establecimiento fiscal (Odeplan, 1981). De paso, estas modificaciones comenzaban a sentar las bases de lo que sería la política educacional del gobierno militar.

Lo que sí era nuevo, sin embargo, era la autorización para que organizaciones con fines de lucro establecieran con recursos públicos escuelas básicas y colegios medios. El mayor crecimiento de la oferta privada de educación desde 1980 lo explican estos establecimientos. Esta alternativa es, hasta ahora, resistida por amplios sectores de la vida nacional. De este modo, la educación en Chile pasó a ser provista por una variada gama de oferentes que incluía escuelas municipales administradas por departamentos municipales, escuelas municipales administradas por corporaciones privadas, escuelas privadas dependientes de la Iglesia Católica (arzobispado, congregación religiosa o parroquia) o de otras agrupaciones religiosas (metodistas, adventistas, etc.), escuelas laicas sin fines de lucro (generalmente

vinculadas a fundaciones) y escuelas con fines de lucro. Los incentivos de esta heterogeneidad de establecimientos para proveer una educación de calidad y usar los recursos eficientemente nunca se han estudiado en detalle. Las reformas tenían dos objetivos fundamentales: asegurarles a los niños interesados en educarse la posibilidad de hacerlo y elevar la calidad de la educación entregada. El primer objetivo parece obvio, pero antes de 1981 no había la seguridad de que las niñas o jóvenes que querían educarse pudiesen hacerlo. Podía ocurrir que las escuelas no tuviesen las vacantes suficientes o sencillamente que no hubiese escuelas en los lugares en que vivían los estudiantes potenciales. Mientras las autoridades centrales no aportasen los recursos necesarios, las posibilidades reales para incorporar a los niños y jóvenes en "lista de espera" eran remotas. La subvención escolar cambia esa situación. Todo interesado en matricularse en una escuela "aportaba" recursos al establecimiento en forma automática sin que mediase la intervención de ninguna autoridad central o local. Por lo tanto, en principio, nadie que lo deseara quedaba sin estudiar.

Las autoridades de la época también sostenían que las escuelas, obligadas a competir por los recursos, iban a hacer todos los esfuerzos posibles para mejorar la educación (Jofré, 1988). De ahí que se estimase que la subvención no sólo iba a ayudar a aumentar la cobertura escolar sino que también generaría los incentivos necesarios para elevar la cuestionada calidad de la educación chilena.

El razonamiento que apoya esta suposición, si bien simple, era también muy convincente. Las escuelas y sus profesores intentarán "sobrevivir" en el tiempo. La única vía de que ello suceda es que los alumnos se sienten en sus salas de clases. La herramienta con la que cuentan para lograr este objetivo es la calidad de la educación que entregan. Se estimaba, entonces, que todos los esfuerzos de escuelas y profesores se dirigirían de manera natural a brindar una enseñanza de mayor nivel<sup>33</sup>. Pero, por supuesto, no era claro que los establecimientos tuviesen los incentivos suficientes para mejorar la calidad de la educación. Ello requería de al menos dos condiciones. Primero, que los padres estuviesen debidamente informados de los resultados de los establecimientos a los que concurrían sus hijos y, segundo, que efectivamente estuviesen interesados en enviar a sus hijos a establecimientos con buenos resultados en pruebas nacionales de evaluación. Que los padres privilegien voluntariamente otros aspectos de la educación, aun sabiendo que los logros académicos no son los mejores, parece legítimo. Todo sugiere, sin embargo, que los niveles de logro sí son importantes para los padres. De ahí que sea indispensable que éstos cuenten con información apropiada, confiable y no manipulada sobre los resultados educacionales de las escuelas a las que asisten sus hijos.

Un requisito esencial, entonces, para el éxito de la reforma de principios de los 80 es la presencia de niveles satisfactorios de información sobre los logros

---

<sup>33</sup> Es obvio que en este análisis hay un diagnóstico implícito de que las falencias del sistema educacional tradicional se explicaban por la ausencia de incentivos para desarrollar una educación de calidad.

de las escuelas<sup>34</sup>. Debe hacerse notar que Chile no contaba en 1980 con ningún tipo de información sobre los establecimientos educacionales y menos con un sistema de evaluación de la calidad educativa. Sabemos que sin dicha información las reformas se quedaban sin el motor que produciría los cambios. Éste lo constituían los padres que, insatisfechos con el rendimiento de una escuela, iban a cambiar a sus hijos a otro establecimiento educacional. El Ministerio de Educación contrató con la Pontificia Universidad Católica de Chile la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que se aplicó a un grupo de establecimientos educacionales entre 1982 y 1984. El propósito era avanzar en la creación de un sistema de evaluación de la calidad educativa de las escuelas de Chile. La prueba, sin embargo, se suspendió indefinidamente después de 1984. Con ello se suprimía una piedra angular de la nueva organización de la educación en Chile. Cuatro años más tarde se creó una nueva prueba de evaluación, denominada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), aunque esta vez a cargo del Ministerio de Educación, pero los resultados de estas pruebas sólo se han comenzado a conocer a partir de 1995. Estimamos, sin embargo, que con una repercusión inferior a la deseable.

Los resultados de la PER terminaron por confirmar las deficiencias del sistema educativo nacional que habían propiciado las reformas que estamos comentando. Quedó en evidencia, además, que estos promedios escondían diferencias significativas de rendimiento entre los distintos establecimientos educacionales<sup>35</sup> (ver Cuadro 7).

La PER deja claramente establecida la fuerte correlación entre nivel socioeconómico y logro académico en la prueba. También muestra un leve aumento en el rendimiento de los alumnos. Es muy difícil que estos resultados puedan atribuirse a las reformas implementadas en 1980 y 1981. El sistema recién había partido y estaba apenas internalizado por padres, escuelas y profesores. Por otra parte, los resultados, también revelaban que los logros académicos se deterioraban a medida que se avanza en el sistema educacional. Este hecho, relativamente común en los más diversos países, no ocurre en aquellos que tienen sistemas educativos exitosos (medidos por pruebas internacionales).

La correlación entre nivel socioeconómico y resultados, más que un efecto de la nueva organización educacional del país, es una herencia del antiguo sistema centralizado de educación, el cual parecía no mostrar ninguna sensibilidad por la mala educación que estaban recibiendo en sus escuelas los niños de nivel socioeconómico bajo. Los padres en el antiguo marco de la educación no tenían las herramientas para revertir esta situación. Se esperaba que en un sistema descen-

---

<sup>34</sup> En caso contrario es difícil generar suficiente presión para elevar la calidad de la educación. Por supuesto, la descentralización también puede contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos para educación.

<sup>35</sup> Es importante señalar que la PER, si bien se aplicaba en un número significativo de colegios en el país, nunca abarcó la totalidad de éstos.

CUADRO 7  
PRUEBA DE EVALUACIÓN DE RENDIMIENTO (PER)  
PORCENTAJE DE LOGROS DE OBJETIVOS EN MATEMÁTICAS

NSE	Cuarto Básico			Octavo básico		
	1982	1983	1984	1982	1983	1984
Particular A	76,1	77,4	79,5	71,6	70,9	72,3
Particular B	71,0	71,7	73,5	66,6	64,6	66,7
FMS A	67,3	67,3	67,3	58,6	57,9	61,5
FMS B	56,5	56,7	57,8	49,5	48,3	52,3
FMS C	49,2	49,1	50,9	43,8	42,9	47,9
FMS D	42,9	45,3	47,0	39,9	39,1	45,4
Porcentaje País	53,5	53,9	55,4	48,7	47,7	52,0

Nota: La clasificación socioeconómica se define de acuerdo con las siguientes características. Los colegios particulares de tipo A son aquellos cuyas familias tienen un gasto anual promedio en educación de más de \$ 70.000. Los de tipo B, aquellos cuyas familias gastan menos de ese monto. Los demás colegios (fiscales, municipales y privados subvencionados) se clasificaron en tipo A si sus alumnos presentan un nivel socioeconómico claramente superior al de la población de la comuna en que se encuentran ubicados y su gasto anual en educación es igual o superior a \$14.000; en tipo B si su nivel socioeconómico es ligeramente superior al promedio de la comuna; en tipo C si el nivel socioeconómico es inferior al del promedio de la población comunal y gastan menos de \$7.000 al año en educación; y en tipo D si el nivel socioeconómico de los alumnos es equivalente al de los alumnos de los colegios tipo C, pero carecen de todos los niveles de enseñanza o poseen cursos combinados. Los valores están en pesos de 1984.

Fuente: Cox y Jara (1989), Cuadros 26 y 27.

tralizado los padres, cambiando de escuela a sus hijos, pudiesen ejercer presión para elevar la calidad de la educación. Estas Pruebas de Evaluación del Rendimiento revelaron también importantes diferencias de logro educativo entre escuelas de un mismo nivel socioeconómico. Ello sugería que había experiencias educativas que eran más exitosas que otras, y se estimaba que era conveniente potenciarlas por medio de la competencia que significaba dar a conocer sus resultados. Por otra parte, las cifras también mostraban diferencias en los logros educacionales entre escuelas privadas y públicas. Los establecimientos particulares subvencionados, tal como se aprecia en el Cuadro 8, tenían rendimientos algo mayores que los fiscales y municipales<sup>36</sup>. Si estos resultados reflejan diferencias en la efectividad de los distintos establecimientos educacionales, no es algo que esté asentado. Más bien forma parte del debate chileno sobre la educación<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Los establecimientos privados no gratuitos obtenían en estas evaluaciones resultados significativamente superiores a los de estos tres tipos de colegio.

<sup>37</sup> Volveremos sobre este punto más adelante.

CUADRO 8  
PORCENTAJE DE LOGRO POR TIPO DE EDUCACIÓN BÁSICA SUBVENCIONADA  
EN LA PER DE 1984

	Cuarto básico		Octavo básico	
	Castellano	Matemáticas	Castellano	Matemáticas
Fiscal	59,4	53,9	59,6	50,6
Municipal	59,6	53,4	54,4	49,9
Particular	64,8	58,3	58,3	53,5

Fuente: Castañeda (1993).

El valor de la subvención escolar quedó establecido por ley y difería según el nivel educacional, el tipo de educación y los horarios de la escuela<sup>38</sup>. Su monto quedó fijado en UTM (unidad tributaria mensual), unidad de medida que se reajustaba mensualmente con la inflación. De este modo, la subvención quedó indizada a la inflación pasada. La forma en que se determinaron los montos para cada uno de los niveles no es muy clara. La subvención para la enseñanza básica, ponderada por la importancia relativa de cada uno de los niveles, se estableció en un monto que era, en términos reales, casi un 30% superior al gasto por alumno en los establecimientos fiscales en el año 1980. En educación media científico-humanista el monto establecido era un 8% superior. En la educación media técnico-profesional la subvención se fijó en un valor que era un poco más de 30% inferior al gasto por alumno en establecimientos fiscales en 1980.

En la práctica esto significó que, por primera vez, el subsidio por alumno (implícito o explícito) en la educación técnico-profesional fue inferior al de la educación media científico-humanista. Se estaba sugiriendo, entonces, que la educación técnico-profesional se tenía que equilibrar a un nivel de calidad inferior al vigente a esa fecha o que debía "reconvertirse" a la educación científico-humanista. No es fácil establecer si este factor tuvo un impacto sobre el desarrollo posterior de la educación técnico-profesional. Entre 1981 y 1987, año en que se modificó la ley de subvenciones, la matrícula en la educación técnico-profesional se redujo en un 28% mientras que en la educación científico-humanista se incrementó en el mismo período en un 47,6%<sup>39</sup>. Esta evolución, sin embargo, puede ser un reflejo estadístico de los cambios en el currículum educacional de 1982 que obligaban a las escuelas técnico-profesionales a impartir en los primeros dos años de la educación media el mismo programa que regía para la enseñanza científico-huma-

<sup>38</sup> Véase D. L. 3.476 publicado en el *Diario Oficial* del 4 de septiembre de 1980 (conocida como Ley de Subvenciones).

<sup>39</sup> Las cifras provienen de Ministerio de Educación (1993).

nista<sup>40</sup>. Con todo, tomando ambos hechos en su conjunto —el monto de subvención definido para la educación técnico-profesional y la modificación curricular—, queda la impresión de que para las autoridades educacionales de la época la enseñanza vocacional no estaba entre las prioridades. Cabe hacer notar que algunos establecimientos técnico-profesionales fueron traspasados a corporaciones privadas sin fines de lucro, muchas de ellas ligadas a gremios empresariales, con un presupuesto fijo, equivalente al que gastaba el Ministerio de Educación antes del traspaso. Estas corporaciones redujeron el número de alumnos, aumentando a través de esta vía la subvención implícita (Jofré, 1988). De esta forma, el Estado permitió que se produjesen diferencias significativas en el gasto por alumno entre distintos establecimientos de la educación técnico-profesional financiados con recursos públicos.

El menor incentivo al desarrollo de la educación técnico-profesional puede haber estado influido por los resultados poco satisfactorios que producía este tipo de educación. Si bien era más cara, no aseguraba salarios mayores que los que obtenían los egresados de la educación media científico-humanista. Aunque no había estudios acabados, la evidencia anecdótica apuntaba en esa dirección. También puede haber influido en este "sesgo" el impulso que a partir de 1980 se le da a la educación superior. En ese año los alumnos que finalizaban su educación media podían continuar sus estudios en ocho universidades, dos de las cuales eran públicas —la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado. Las demás, si bien en el papel eran de derecho privado, recibían aportes del Estado en una proporción similar a las universidades públicas. Las vacantes que ofrecía este sistema eran muy limitadas: aproximadamente 118.000 jóvenes cursaban estudios superiores en 1980, lo que representaba alrededor de un 7,5% de los jóvenes en el rango de edad de 19 a 25 años<sup>41</sup>. Los jóvenes que terminaban sus estudios regulares no tenían más alternativa que estas ocho universidades.

Las reformas de la educación universitaria en el año 1980 se orientaron, entre otros aspectos, a aumentar la oferta privada universitaria, a descentralizar las universidades públicas creando universidades regionales y a otorgar un rango formal de educación superior a alternativas no universitarias con carreras y duración de estudios distintas a las de las universidades tradicionales. Estas reformas aumentaron a cerca de 250.000 la matrícula de educación superior en 1990. En la actualidad los estudiantes que cursan educación superior suman poco menos de 400.000, esto es, un cuarto de los jóvenes entre 19 y 25 años. De éstos, un 30% sigue carreras técnicas. Un número cercano al 50% estudia en las universidades

---

<sup>40</sup> Esta modificación curricular de 1982 dejaba, en la práctica, en igualdad de condiciones a ambos tipos de educación media. Ello porque la subvención a las escuelas técnico-profesionales era baja en los primeros dos años de la enseñanza media. En los últimos años el monto subía y se igualaba al de la educación científico-humanista, que recibía en los cuatro años que duraba el mismo monto de subvención.

<sup>41</sup> Los datos de la matrícula provienen de Odeplan (1987), y la de población, del Censo de 1982.

públicas o cuasi públicas tradicionales. Los demás alumnos cursan su educación superior en universidades privadas. La educación superior ha tomado, entonces, un vuelo que puede haber hecho atractiva la postergación de la especialización técnica a la que obligaría la educación vocacional.

### **III.3. La reforma educacional se detiene: El impacto de la crisis económica de 1982**

Hacia fines de 1981 la economía chilena comienza a vivir un proceso de fuerte contracción económica. El PIB per cápita cae en alrededor de un 15% en 1982 y en un 5% en 1983. Esta crisis económica tiene efectos importantes en el área de la educación. En primer lugar, el gasto público en educación se reduce significativamente. Entre 1982 y 1990 dicho gasto, tal como se aprecia en el Cuadro 9, cayó en un 28%. En el mismo período el gasto público se redujo en 9% en términos reales, lo que sugiere que en términos relativos el sector educación fue castigado de manera significativa. Dentro del presupuesto educacional, los niveles más afectados fueron la educación básica y la enseñanza universitaria. Si se considera el gasto por alumno, las diferencias se atenúan porque en estos niveles educativos el número de alumnos que asistía a establecimientos que recibían financiamiento del Estado se mantuvo relativamente constante entre 1982 y 1990. En cambio, en la educación parvularia el número de alumnos aumentó en un 61% y en la educación media en un 27%. Esta reducción en el gasto público en educación tuvo como contrapartida una caída importante en el monto de la subvención (Cuadro 10). Su indexación por inflación se suspendió en junio de 1982. A partir de esa fecha se estableció que la subvención se reajustaría con el índice de sueldos y salarios del sector público. La economía comenzó un fuerte proceso de expansión en 1986 que, sin embargo, no se tradujo en aumentos en el gasto en educación y en el monto de la subvención a partir de esa fecha. Más aún, hubo una reducción adicional en ambas dimensiones. De este modo, la situación financiera por la que pasó la educación pública en la década de los 80 no fue sólo consecuencia de la crisis económica de comienzos de esos años sino que recoge el cambio estructural que sufrió la economía chilena, un cambio que significó su ajuste a un menor nivel de gasto público.

A pesar de que el gasto público en educación y la subvención se redujeron entre 1981 y 1990, la matrícula en la educación particular subvencionada subió significativamente en dicho período. Dicho aumento va acompañado de una caída en la matrícula de las escuelas públicas. Este proceso ocurre fundamentalmente entre 1981 y 1986. Ese año, la matrícula en los establecimientos privados con financiamiento público comienza a crecer más lentamente<sup>42</sup>. En concordancia con lo

<sup>42</sup> El año 1986 se termina definitivamente con la enseñanza fiscal, de modo que desde 1987 todos los establecimientos públicos de educación son municipales.

anterior la matrícula en los establecimientos públicos cae menos rápido. Desde 1991 en adelante incluso comienza a subir de manera marginal (Gráfico 1).

CUADRO 9  
GASTO PÚBLICO REAL EN EDUCACIÓN 1981-1990  
(Base 1982: 100)

	Total	Parvularia	Básica	Media	Superior
1981	100,2	140,9	93,9	87,4	93,8
1982	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1983	87,8	87,7	78,3	81,9	113,1
1984	85,6	98,0	75,7	84,7	107,7
1985	85,9	114,7	77,3	90,6	99,0
1986	79,9	117,3	76,8	97,5	70,1
1987	75,8	125,1	75,1	85,6	65,5
1988	82,1	132,1	81,8	98,5	66,8
1989	75,6	124,1	74,2	91,8	64,0
1990	71,8	122,1	72,1	84,1	59,2

Nota: No incluye todas las partidas de gasto del Ministerio.

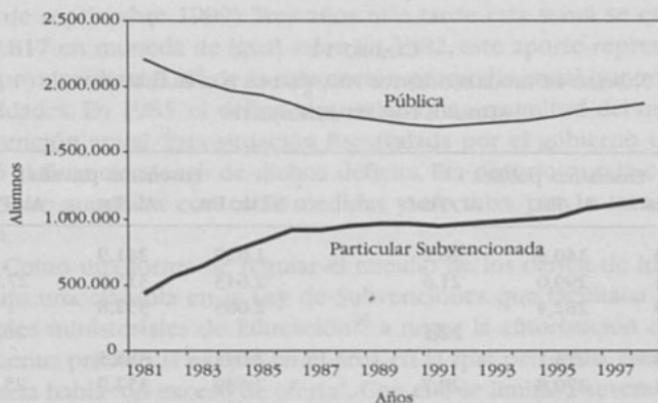
Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, Compendio de Información Estadística 1992.

CUADRO 10  
EVOLUCIÓN DEL MONTO DE LA SUBVENCIÓN: 1981-1990  
(Base 1982: 100)

	Educación básica	Educación media
1981	103,1	108,9
1982	100,0	100,0
1983	82,5	82,5
1984	82,3	82,4
1985	76,1	76,1
1986	81,5	81,6
1987	76,8	76,8
1988	74,7	72,3
1989	79,9	77,3
1990	75,5	73,0

Fuente: Larrañaga (1995).

GRÁFICO I  
MATRÍCULA DE NIÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS  
POR EL ESTADO SEGÚN DEPENDENCIA



En lo referido al número de establecimientos, puede mencionarse que entre 1980 y 1985 los particulares subvencionados crecieron de manera importante. En los siguientes diez años su número se mantuvo inalterado y recién ha comenzado a experimentar un aumento a partir de 1995. El número de establecimientos públicos a la vez ha sido constante desde 1980, insinuando también aumentos los años 1995 y 1996 que luego se revierten a partir de 1997 (Cuadro 11). Esto sugiere que las municipalidades no se ajustaron a un escenario no sólo de menor gasto por alumno sino que también de menos alumnos. En consecuencia, el número de alumnos por establecimiento decreció, sugiriendo que se hizo muy poco por aumentar la eficiencia de las escuelas en un período de ajuste de ingresos<sup>43</sup>. La misma conclusión puede extraerse al evaluar el comportamiento de la relación alumno/profesor, la que cayó significativamente entre 1980 y 1985<sup>44</sup>. En el sector privado se reaccionó de forma muy distinta al ajuste hacia abajo en el monto de la subvención. Se elevó el número de alumnos por establecimiento, aprovechando mejor posibles economías de escala, y aparentemente se elevó el número de alumnos por profesor. Sugerimos esta posibilidad porque en 1977 todo el sector educacional privado (subvencionado y pagado) trabajaba con una relación alum-

<sup>43</sup> Como en el proceso educativo existen ciertos costos fijos como la administración, el precio del suelo y hasta cierto punto la inversión física, una reducción en el número de alumnos por establecimiento supone un aumento en el costo medio de proveer el servicio educacional.

<sup>44</sup> Nótese que las diferencias pueden ser aún más significativas que las que revelan estas cifras porque el número de horas que el profesor contrata con un establecimiento particular subvencionado aparentemente es inferior al que contrata un profesor de un establecimiento municipal.

no/profesor de 20,1. En 1987 esa relación llegó a 23,6<sup>45</sup>. Como el sector privado subvencionado aporta una proporción significativamente mayor de alumnos, es difícil que esta tendencia se hubiese manifestado sin un aumento en la razón alumno/profesor de los establecimientos particulares subvencionados.

CUADRO 11  
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS FINANCIADOS POR EL ESTADO Y  
ALUMNOS POR ESTABLECIMIENTO

	Enseñanza pública			Enseñanza privada		
	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.	Nº de Est.	Al./Est.	Al./Prof.
1980	6.370	340,5	26,2	1.627	241,9	
1985	6.476	299,0	21,6	2.643	315,0	27,0*
1988	6.308	282,4		2.663	352,8	
1989			22,1			26,2
1990	6.288	273,1		2.694	356,5	
1991	6.274	270,8	20,7	2.689	352,9	25,8
1992	6.269	274,6		2.650	363,4	
1993	6.252	276,0	20,7	2.654	366,8	26,7
1994	6.221	280,7		2.637	373,9	
1995	6.422	276,8		2.822	356,2	
1996	6.536	279,7	23,1	2.996	360,6	32,0
1997	6.351	289,6		2.921	378,2	
1998	6.327	290,8	23,4	3.062	371,7	31,5

\* Corresponde a 1987.

Nota: En 1995 cambió el proceso de recolección de los datos de los docentes, lo que puede explicar el aumento en el número de alumnos por profesor en 1996.

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*, varios años.

Cabe hacer notar que los establecimientos municipales tienen una mayor proporción de alumnos en escuelas rurales. Éstas tienden a trabajar con una menor razón alumno/profesor, lo que influye en las cifras agregadas. Con todo, dado que la proporción de alumnos rurales apenas supera el 10% del total, las tendencias no cambian. ¿Por qué no se ajustaron las municipalidades a este nuevo escenario de ingresos más bajos? Aquí más que causas se pueden plantear hipótesis. Uno de los efectos de la crisis económica de 1982-83 fue un aumento significativo de la tasa de desempleo. Las movilizaciones sociales de protesta no se hicieron

<sup>45</sup> El número de profesores proviene de Ministerio de Educación (1997), al igual que el número de alumnos en 1987. El número de alumnos en 1977 proviene de Odeplan (1981). Debe tenerse en cuenta, además, que es altamente probable que en los establecimientos privados haya habido un ajuste en el número de horas trabajadas.

esperar. El gobierno militar aparecía debilitado. Los profesores pedían acabar con los despidos en las municipalidades que estaban perdiendo alumnos. Se accedió a estas presiones y se prohibió a las municipalidades despedir a los profesores. Los déficits municipales no se hicieron esperar. En 1982 alcanzaron los MM\$ 2.066 (pesos de septiembre 1999). Tres años más tarde esta suma se empujaba por los MM\$ 9.817 en moneda de igual valor. En 1982, este aporte representó un equivalente aproximado al 0,8% de la subvención promedio anual que recibieron las municipalidades. En 1985, el déficit alcanzaba a una magnitud del orden de 4,7% de la subvención anual. Esta situación fue avalada por el gobierno central, que contribuyó al financiamiento de dichos déficits. Era notorio que la competencia por alumnos se atenuaba con estas medidas y afectaba, por lo tanto, la esencia del sistema.

Como una forma de regular el tamaño de los déficit de los municipios, se introdujo una cláusula en la Ley de Subvenciones que facultaba a los secretarios regionales ministeriales de Educación<sup>46</sup> a negar la autorización de crear un establecimiento privado si es que en el área en la que pretendía establecerse la nueva escuela había "un exceso de oferta". Con ello se limitaba severamente la entrada de nuevos oferentes al "mercado educacional", atentando contra uno de los fundamentos del nuevo esquema organizacional de la educación chilena. En la práctica la mayoría de estos secretarios declararon que en sus regiones había exceso de oferta de establecimientos educacionales. Ello fue una consecuencia obvia de la presión de los alcaldes sobre los intendentes para que se adoptaran estas medidas. Esta cláusula se derogaría en 1988.

En 1983, por otra parte, se suspendieron los traspasos de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Una motivación importante fue el costo fiscal que significaba el traspaso, vinculado especialmente a los desahucios que debía financiar el gobierno central. Pero también había una resistencia creciente de los gobiernos locales, como resultado del ambiente de estrechez económica, a seguir recibiendo estos establecimientos. Al momento de la suspensión de los traspasos, un 87% de los establecimientos, un 78% de los profesores y un 83% de los alumnos estaban bajo dependencia municipal.

La dicotomía municipal fiscal tuvo implicancias de largo plazo muy negativas para el proceso de descentralización de la educación. Los profesores fiscales vieron mejoradas sus rentas como resultado de la aplicación del D.L. 3.551 de 1981. Éste establecía un calendario de mejoramientos de remuneraciones de la escala única, los que podían adelantarse si las instituciones del Estado reducían sus dotaciones de personal (Jofré, 1988). Como el Ministerio de Educación incluía dentro de su dotación a los profesores, los traspasos los hacían cumplir con la norma y daban origen a incrementos adelantados en las remuneraciones. Las presiones de

---

<sup>46</sup> Administrativamente, las regiones están a cargo de intendentes que son nombrados por el Presidente de la República. Los intendentes tienen entre sus colaboradores a los secretarios regionales ministeriales (Seremi), que son representantes de las autoridades ministeriales centrales en cada región.

los profesores de colegios municipalizados no se hicieron esperar. Reclamaron un trato equivalente al de los profesores fiscales. El gobierno cedió a estas demandas y creó una asignación paralela a la subvención que se pagaba directamente a los profesores, tanto de establecimientos municipales como privados con financiamiento público. De paso, se envió la señal de que el gremio de los profesores podía negociar sus salarios no con su empleador sino que con el Estado chileno. Parecía, entonces, que sus salarios dejaban de depender de su rendimiento y del desempeño del colegio en el que enseñaban.

Creemos que, también, hay una razón más estructural para la ausencia de adaptación a las nuevas condiciones en el sistema municipal. El nuevo sistema de financiamiento asegura que las escuelas que no lo están haciendo bien sientan inmediatamente el impacto en sus ingresos. En el caso de los establecimientos municipales, sin embargo, este impacto se amortigua. La razón es muy simple. No es la escuela la que percibe la merma de ingresos que su mal desempeño provoca sino que la propia municipalidad. El traspaso de esta merma al establecimiento no es una decisión fácil porque el empleador de los profesores no es la escuela en particular sino el municipio. El despido de profesores se transforma en un problema político que, eventualmente, prefiere postergarse. Este camino se hace especialmente atractivo si se tienen otras escuelas a las que se les puede traspasar parte de la cuenta. Más todavía si el gobierno central también aparece dispuesto a asumir una parte de dicha cuenta. Pero más allá de la naturaleza política de este problema, se agrega el hecho de que, en la práctica, no es fácil establecer si la pérdida de alumnos hay que atribuirla a problemas en la escuela o en el municipio. Este último afecta, de una manera u otra, la función de producción de cada establecimiento a través de interferencia en la gestión, nombramiento de directores e incluso profesores.

Los alcaldes influyen, también, en la determinación de los recursos de apoyo al proceso docente porque se pierde la vinculación directa entre subvención educacional y los recursos disponibles por alumno con los que cuenta cada establecimiento. Así, se diluyen las responsabilidades y se elevan los costos de transacción en el sistema educacional municipalizado. Los incentivos apuntan, por tanto, a no "castigar" a los establecimientos que están perdiendo alumnos. Se "subsidia" consciente o inconscientemente, entonces, al establecimiento que no lo hace bien con los excedentes de los establecimientos que sí lo hacen bien o con recursos propios. Por supuesto, situaciones de esta naturaleza hacen que, en general, los directivos y profesores de las escuelas municipales no tengan demasiados incentivos para trabajar bien, especialmente si lograr buenos resultados requiere de esfuerzo, dedicación y exigencia y ello no es recompensado. La municipalización, en cierto sentido, tiende a reproducir a una escala menor los problemas que se detectaban cuando la educación estaba en manos del gobierno central. Parece legítimo preguntarse, entonces, si la municipalización fue el camino correcto para abordar la descentralización de la educación. Volveremos sobre este punto más adelante.

### III.4. Una primera evaluación de la descentralización de la educación

La fuerte caída en el valor real de la subvención<sup>47</sup>, las limitaciones a la competencia y la transmisión de señales confusas respecto del verdadero alcance de la autonomía de los establecimientos educacionales sugieren que el sistema de bonos a la educación estuvo lejos de ser implementado en su total extensión<sup>48</sup>. De ahí que toda evaluación de la nueva organización de la educación chilena más que referirse al sistema de bonos sea una apreciación de un esquema en transición lleno de restricciones y contradicciones. Recién hacia 1986 se retomaron los impulsos que en 1980 habían dado origen a la descentralización de la educación. Ese año se terminó con el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades. Se intentó crear las demás condiciones para que el nuevo marco educacional funcionara en plenitud. Entre otros aspectos se intentó que los municipios elevaran la razón alumnos/profesor. Se estimaba que ella era muy baja y según un estudio, citado por Jofré (1988), el único factor responsable de los déficit municipales. Se consideraba que esta situación no ponía a los distintos establecimientos educacionales en igualdad de condiciones para competir. En consecuencia, se liberaron las restricciones que existían para despedir profesores y se redujeron gradualmente los recursos que cubrían los déficit municipales hasta terminarlos en febrero de 1988. Todos estos esfuerzos dieron algunos frutos y hacia 1989 los municipios habían logrado aumentar la razón alumno/profesor (Cuadro 11). Pero los avances habían sido muy graduales. Los intendentes y alcaldes se resistían a los despidos. El plebiscito de octubre de 1988, que sellaría la suerte del gobierno militar, estaba a la vista. No parecía conveniente correr el riesgo político que significaba el despido de profesores. Por lo tanto, hacia fines de este gobierno la razón alumnos/profesor seguía siendo significativamente mayor en los establecimientos privados. Se insiste en 1988 con una prueba nacional de evaluación del rendimiento escolar. Los resultados de esta prueba, conocida como Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), comenzarían a ser conocidos por los padres sólo en 1995.

En estas condiciones, realizar una evaluación de lo que ha significado esta reforma puede ser muy audaz, pero no se pueden dejar de mencionar algunos indi-

---

<sup>47</sup> Una caída de la subvención real significa que las escuelas tienen que ajustarse a un nivel inferior de calidad en la educación. Entre otros aspectos, esta calidad está determinada por la inversión en infraestructura, equipamiento, etc. Muchos establecimientos tomaron estas decisiones cuando las reglas imperantes apoyaban una subvención indexada. Sus decisiones seguramente habrían sido distintas con otro conjunto de reglas. El cambio, a mitad de camino, mina la credibilidad en el nuevo sistema de educación y afecta decisiones futuras de esos establecimientos. Por supuesto, no puede desprenderse de esta afirmación que haber introducido una subvención indexada fue una decisión correcta.

<sup>48</sup> Al menos en el sentido propuesto por Friedman (1962).

cadores. Una primera área de interés es la eficiencia interna del sistema. Recuérdese que ésta dejaba mucho que desear antes de que se iniciasen las reformas. La forma en que las escuelas reciben actualmente los recursos debería aumentar la eficiencia interna de las mismas. Por una razón muy simple, si el alumno se va de la escuela, ésta deja de recibir recursos. Antes de estas reformas, en cambio, los establecimientos de enseñanza recibían sus recursos directamente desde el nivel central, principalmente a través del pago de los salarios de los docentes. Por lo tanto, no era necesario esforzarse para retener a los alumnos (Cuadro 12).

CUADRO 12  
EFICIENCIA INTERNA DEL SISTEMA ESCOLAR CHILENO

	Total			Municipal			Particular Subvencionado		
	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso	Egreso Total (%)	Retención a 8°/4°	Tiempo Egreso
<b>Básica</b>									
1975-1985	50,3	54,6	12,2	45,9	49,9	12,8	57,1	61,9	11,3
1979-1989	60,3	64,7	10,6	57,6	61,8	10,9	63,0	68,2	10,3
1983-1993	71,3	78,4	10,1	70,3	77,3	10,3	71,7	78,8	9,9
1987-1997	75,9	81,7	9,7	72,6	79,4	10,0	78,4	85,3	9,5
<b>Media C-H</b>									
1975-1980	62,3	69,3	5,7	56,5	64,3	6,1	64,1	69,3	5,4
1980-1985	65,7	73,3	5,4	60,3	68,5	5,6	71,4	77,7	5,0
1985-1990	68,0	74,8	5,2	61,6	69,7	5,6	73,6	79,0	5,0
1992-1997	67,7	73,1	5,3	60,0	66,0	5,7	77,6	81,9	4,9

Fuente: Ministerio de Educación.

La evolución es positiva tanto en educación básica como en educación media científico-humanista. En esta última, sin embargo, los avances son mucho menores, lo que, a su vez, se explica por los escasos adelantos en la enseñanza municipal. Los avances registrados permitieron que el mayor costo incurrido en educar a un alumno de la educación básica se redujese de un 52,5% a un 21,3% y que la retención a octavo básico aumentase en un 50%. ¿Qué es lo que hace que la educación municipal avance en básica y, en cambio, se estanque en la media? Tal vez las restricciones a la gestión de los establecimientos sean mayores. Tampoco podemos dejar de mencionar que las diferencias socioeconómicas entre los alumnos de los distintos establecimientos pueden explicar esta desigual evolución. Mizala y Romaguera (1998) muestran que casi un 70% de la matrícula de los esta-

blecimientos municipales proviene del 40% de hogares más pobres del país. Entre los colegios particulares subvencionados esta proporción es inferior al 50%<sup>49</sup>.

CUADRO 13  
RESULTADOS PRUEBAS SIMCE 1988 - 1996  
(Matemáticas y Castellano)

	Cuarto Básico					Octavo Básico				
	1988	1990	1992	1994	1996	1989	1991	1993	1995	1997
<b>Matemáticas</b>										
Municipal	48,3	56,2	63,7	65,4	67,8	51,5	48,5	52,9	54,3	58,9
Part. Subv.	54,7	63,2	69,6	71,4	73,1	56,2	52,5	57,6	59,9	64,5
Part. Paga.	73,3	80,1	85,3	86,4	85,6	76,0	72,1	74,7	77,5	79,9
P-900		51,6	61,3	62,6	64,3					
<b>Castellano</b>										
Municipal	50,2	57,2	64,0	63,4	68,3	53,0	51,8	55,1	55,9	61,5
Part. Subv.	58,0	54,4	70,7	69,9	74,3	58,9	57,0	61,1	61,1	67,6
Part. Paga.	79,0	80,0	86,8	83,7	86,1	76,7	72,6	76,8	74,6	79,2
P-900		52,6	60,5	60,6	66,4					

Fuente: Ministerio de Educación.

Los resultados en las pruebas SIMCE, por otro lado, parecen sugerir que ha habido un aumento significativo en los logros educacionales de cuarto básico (Cuadro 13). Este fenómeno, sin embargo, no ha ocurrido con la misma intensidad en el último año de la enseñanza básica. La excepción la constituye el último año de esta prueba, esto es la de 1997. De nuevo, apreciamos diferencias importantes entre los rendimientos de los establecimientos municipales y los particulares subvencionados. En estos últimos los resultados son mejores. De nuevo, la interrogante es hasta qué punto estos rendimientos distintos tienen su origen en diferencias de ingreso. Mizala y Romaguera (1998) sostienen que las diferencias de logro educativo para los alumnos de establecimientos municipales y particulares subvencionados que en 1996 rindieron el SIMCE de 4º básico desaparecen una vez que se controla por nivel socioeconómico tanto en su modelo de corte transversal como de valor agregado<sup>50</sup>. Con todo, las estimaciones que incluyen sólo establecimien-

<sup>49</sup> Cuadro 4 en su estudio.

<sup>50</sup> En este último caso se utiliza sólo una aproximación al valor rezagado de un test previo para el mismo grupo de estudiantes. Se utiliza el SIMCE de 1994 del establecimiento considerado.

tos urbanos tienden a mostrar diferencias significativas entre ambos establecimientos<sup>51</sup>. Aedo y Larrañaga (1994) encuentran que sí hay diferencias entre establecimientos municipales y privados con financiamiento público, aun después de controlar por nivel socioeconómico, y sostienen que parte de las diferencias se explican por un sesgo de selección<sup>52</sup>.

Bravo *et al.* (1999) elaboran para una serie de años desde 1982 y hasta 1997 diversos estudios de corte transversal con las diversas pruebas de evaluación del rendimiento educacional que dieron los cuartos y octavos básicos en ese período. En general, para los cuartos básicos aun después de controlar por nivel socioeconómico, las escuelas particulares subvencionadas lo hacen mejor que las municipales. A pesar de que en cada año se utilizan distintos modelos, se puede concluir que este resultado no se daría en matemáticas sólo en 3 de las 8 mediciones (cuadro N° 19) y en castellano en sólo 2 de 8 mediciones (cuadro N° 20). Cabe hacer notar que la no diferencia de rendimiento se da sólo en alguno de los modelos presentados. Una de estas mediciones corresponde, además, al año 1990 que por el valor de los coeficientes parece altamente irregular. Para la prueba de matemáticas de octavo básico sólo en 3 de 8 mediciones no hay diferencia de rendimiento entre las escuelas particulares subvencionadas y municipales (cuadro N° 21). Sólo en una de ellas domina claramente la no diferencia de rendimientos mientras que en las otras mediciones hay modelos que sugieren que las escuelas particulares lo hacen mejor que las municipales. En el caso de castellano solo hay dos mediciones donde quedaría la impresión de que las escuelas particulares subvencionadas no lo hacen mejor que las municipales, pero aun dentro de éstas es posible encontrar modelos que sugieren lo contrario (cuadro N° 22). Por otra parte, estos autores sugieren que puede haber diferencias en el rendimiento de establecimientos según su antigüedad. Los que vienen antes de la reforma educacional de comienzos de los 80 tendrían mejor desempeño por ser de mayor tradición y estar muchos de ellos vinculados a instituciones parroquiales. La evidencia que presentan, sin embargo, es ambigua. Para los años 1989 y 1993 los privados subvencionados mirados como un todo no lo harían mejor que las escuelas municipales si se controla por antigüedad del establecimiento, aunque los que están desde antes de 1982 sí lo harían mejor. Para 1997 la conclusión se revierte. En general, los particulares subvencionados lo hacen mejor que los municipales, aunque los que estaban establecidos ya en 1982 lo hacen en la actualidad peor que los municipales.

Parry (1997), por otra parte, después de controlar por gasto y nivel socioeconómico de los alumnos, concluye que las escuelas municipales tienen mejor calidad que las escuelas privadas. Agrega que estas últimas se especializan en estudiantes de alta calidad, logrando con éstos mejores resultados que las escuelas municipales. Éstas, a su vez, se especializan en estudiantes desaventajados, ob-

<sup>51</sup> Por ejemplo, ecuaciones 7, 8 y 9 en modelo de corte transversal y 9 en modelo de valor agregado.

<sup>52</sup> Los colegios particulares subvencionados elegirían a sus alumnos.

teniendo con ellos resultados superiores a los de establecimientos privados. Sostiene también que la competencia parece llevar a un aumento en la calidad de educación, aunque el efecto sería mayor para los establecimientos privados. En general, el defecto de estos estudios es que se concentran en una sola medición. De ahí que éste sea un tema abierto. Todos los estudios parecen coincidir, sin embargo, en que habría algún grado de selección de los alumnos en los colegios privados. Este hecho puede tener un efecto negativo sobre la equidad y puede conducir a una segregación social. Las ganancias eventuales de eficiencia pueden ser compensadas por esta segregación. Sin embargo, hay que ser cautelosos. Mizala y Romaguera (1998) también sugieren que esta práctica se presentaría en los establecimientos municipales. Parece plausible, entonces, que este "descreme" tenga un fuerte componente de demanda. Esto es, padres que buscan determinadas escuelas antes que escuelas que buscan a determinados alumnos. De hecho, los padres se inclinan por establecimientos privados en una proporción mayor que la oferta efectivamente existente (Lehmann y Hinzpeter, 1997). Los establecimientos privados enfrentarían, entonces, un exceso de demanda, la que deberían racionar de algún modo.

Por otra parte, Aedo (1996) obtiene resultados que sugieren que más allá de la dicotomía municipal/privada, la forma como se organizan los establecimientos educacionales tiene impacto sobre los logros de los alumnos. Así, controlando por nivel socioeconómico de los alumnos, nivel educacional de los padres y sesgo eventual de selección, este autor concluye que las escuelas municipales que dependen de una corporación municipal tienen un mejor desempeño que las que dependen de un DAEM. Asimismo, tienen mejor rendimiento los establecimientos privados religiosos que los no religiosos y aquellos en que el responsable del establecimiento tiene más de un establecimiento a su cargo. Si el establecimiento tiene afán de lucro la incidencia sobre el rendimiento de los alumnos de ese establecimiento no es ni positiva ni negativa. Es inevitable preguntarse hasta qué punto los incentivos de estos establecimientos son los correctos. No debe olvidarse que los resultados de estas pruebas si bien se conocieron al nivel de los grandes agregados, nunca lo fueron al de los colegios hasta 1995. Se impidió, entonces, a los padres que ejercieran presión sobre los colegios o bien retirando a sus hijos o alternativamente exigiendo mejores resultados. De esta manera se perdía la posibilidad de ejercer un control efectivo sobre la marcha de los colegios, se limitaba la competencia entre los colegios y, en definitiva, se les restaba efectividad a las reformas de 1980.

Las deficiencias del instrumento usado para medir los rendimientos educacionales, sin embargo, arrojan dudas respecto de si, efectivamente, es un buen indicador de la calidad de la educación. Más aún, sí tiene sentido sostener que las diferencias de rendimiento de los distintos establecimientos educacionales son realmente indicadoras de calidad de la educación. Eyzaguirre y Fontaine (1999) sostienen, por una parte, que los niveles de dificultad de estas pruebas son esencialmente variables y, por lo tanto, no se pueden comparar de un año a otro. Por otra

parte, argumentan que los contenidos de la prueba son, en promedio, de un nivel de complejidad dos o tres grados inferior al nivel que cursa el alumno. Aprehen-siones similares resultan de analizar las variables que registran, por ejemplo, el nivel socioeconómico de los padres, demasiado toscas como para ser confiables. De ahí que los estudios estadísticos deban tomarse con cautela.

En todo análisis de la descentralización de la educación no debe olvidarse que, si bien las organizaciones gremiales del magisterio estaban disminuidas —al grado de que el Colegio de Profesores fue el único de los colegios profesionales que respaldó el D.L. 3.621 que transformó a estos colegios en asociaciones gremiales—, no era raro ver a las autoridades del gobierno central discutiendo aspectos contractuales y salariales con las directivas de dichas organizaciones. En un momento en que se buscaba consolidar la descentralización de la educación, estas negociaciones enviaban señales equívocas respecto de quiénes definirían las condiciones laborales y las remuneraciones de los docentes en el futuro. Por supuesto, tampoco ayudaba a clarificar esta situación el hecho de que en ese entonces las autoridades locales eran nombradas por el Presidente de la República.

El Ministerio de Educación, por otra parte, podía influir indirectamente en la gestión educativa ejerciendo sus potestades administrativas. Éstas tomaban, casi siempre, la forma de circulares y contenían obligaciones o "recomendaciones" que afectaban principalmente la administración de las escuelas. Algunas parecen ser relativamente inofensivas, como indicaciones respecto de las normas de seguridad con las que debe contar el establecimiento educacional. Otras en cambio son, desde el punto de vista de la escuela, de su gestión y de su perfil, más complejas de acomodar como, por ejemplo, "sugerencias" metodológicas, "orientaciones" disciplina-rias, etc. De este modo, no puede dejarse de señalar que si bien las reformas permitieron avances importantes en la descentralización del sistema, en algunos aspectos de su gestión los establecimientos educacionales siguieron seriamente restringidos por el nivel central. Si a este hecho se agrega una competencia entre escuelas severamente limitada por la ausencia de indicadores objetivos de calidad educativa, tenemos un cuadro en el cual el sistema de bonos estaba lejos de ser implementado en su totalidad. Las severas restricciones económicas que experimentarí- el país entre 1982 y 1985 complicaron este cuadro porque se tomaron medidas que debilitaron seriamente la nueva organización de la educación en Chile.

Un efecto concreto de las reformas, sin embargo, es la creación de nuevos establecimientos educacionales. Esto es, sin duda, el resultado del nuevo esquema de financiamiento. Entre los colegios privados gratuitos, el número de estableci-mientos educacionales pasó en un lapso de 5 años de mil 600 a 2.600. En ese mismo período la matrícula de estos establecimientos aumentó en poco más de 110%. Lo más notable es que la apertura de nuevas escuelas permitió un aumento signifi-cativo de la cobertura de educación media, la que se estaba quedando rezagada como consecuencia de la inflexibilidad de la oferta educacional en el antiguo es-quema centralizado. Desde 1980, ésta se incrementó desde un 50 hasta un 75%. Si bien el aumento de la oferta educacional privada ha sido significativo, no deja de

llamar la atención lo desigual de su distribución a lo largo del país. En general se concentra en zonas de alta densidad. Es así como en la Región Metropolitana los establecimientos privados subvencionados concentran el 45% de la matrícula. En la región más austral de Chile, en cambio, no alcanzan a tener el 20% de la matrícula. De ahí que la educación privada, tal como está concebida en la actualidad, difícilmente podrá cubrir toda la enseñanza en el país.

Un logro importante, que pocas veces se destaca, es que las reformas generaron aumentos importantes en la asistencia de los alumnos a clases. Antes de las reformas la asistencia promedio no superaba el 70%. En la actualidad, esta cifra superaría el 90%. La subvención escolar al pagarse sólo si los alumnos asisten a clases genera un incentivo real para que las escuelas se preocupen por la asistencia estudiantil. En un gran número de países latinoamericanos la asistencia a clases sigue siendo un problema y superaría apenas el 60%.

Hacia fines de la década de los 80 todavía eran notorias las diferencias de calidad entre los distintos establecimientos educacionales, las que se mantenían fuertemente correlacionadas con el nivel socioeconómico de los alumnos. En un país con una marcada desigualdad de ingresos estas diferencias eran especialmente molestas. No cabe duda de que éstas, de alguna manera, estaban influidas por un gasto en educación comparativamente bajo<sup>53</sup>. En torno a la necesidad de hacerlo crecer había un cierto consenso. Que el aumento debiera materializarse en el contexto de las instituciones educacionales vigentes hacia fines de los 80, era algo que suscitaba mucho menos consenso.

La derrota de Pinochet en el plebiscito del 5 de octubre de 1988 y el triunfo de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989 llevaron al gobierno a una coalición de partidos de centroizquierda donde primaban visiones muy distintas respecto de lo que debía ser el marco de la educación básica y media en Chile: desde sectores que se oponían completamente a las reformas llevadas a cabo por el gobierno militar hasta otros que, aunque podían diferir en los detalles, compartían la línea gruesa de lo que se había hecho. Existía, por lo tanto, una razonable duda en 1990 respecto del rumbo que adoptaría nuestro sistema educacional. Más aún cuando había informes técnicos que provenían del seno del gobierno saliente que sugerían que la reforma educacional estaba inconclusa y que era necesario profundizarla aumentando la autonomía de los establecimientos educacionales (Jofré, 1988). Los gobiernos de la Concertación terminaron adaptando sus políticas al marco institucional vigente en educación. Ha habido un claro mayor activismo gubernamental en el área educacional que, en algunos casos, ha significado un retroceso en el proceso de descentralización iniciado en los 80 y, en otros, un avance. Estamos lejos, entonces, de tener un esquema puro, por lo cual no es fácil medir la efectividad de las reformas implementadas en los 80. El segundo gobierno de la Concertación, liderado por el Presidente Frei, ha iniciado su

<sup>53</sup> Sobre la necesidad de incrementar el gasto público en educación, véase Larrañaga (1994) e Informe Brunner y otros (1994).

propia reforma educacional. Más allá de estas reformas creemos que persiste, sin embargo, un debate inconcluso respecto de cuál debería ser el marco fundamental de la educación básica y media chilena.

#### IV. LAS REFORMAS EDUCACIONALES DE LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

Tal vez, la característica principal de los dos gobiernos democráticos que han dirigido el país desde marzo de 1990 sea el énfasis en la equidad. El mensaje económico y social de las administraciones de los Presidentes Aylwin y Frei se ha articulado en torno al objetivo de alcanzar un crecimiento con equidad. Una dimensión concreta de este objetivo ha sido una marcada preocupación por la educación. Más específicamente, por la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos que atienden a los alumnos subsidiados. Esta preocupación, sin embargo, no se ha traducido explícitamente en un fomento de la competencia entre escuelas, como sugería la concepción educacional vigente durante el gobierno militar, sino que en un mayor activismo del Estado en el ámbito de la educación. Este cambio de enfoque nacía del convencimiento de las nuevas autoridades de que la competencia entre los establecimientos por captar alumnos no aseguraba por sí sola una educación de calidad. Si bien los resultados a 1989 no eran satisfactorios, no se sabía si la escasa efectividad de las reformas se explicaba por la fuerte contracción económica de comienzo de los 80, que redujo sustancialmente el gasto por alumno en esa década, por el escaso tiempo transcurrido desde su implementación, por defectos en la aplicación de la reforma o por una incapacidad del "modelo educacional" para elevar la calidad de la educación. Faltaron, entonces, un diagnóstico y una discusión más acabados de la situación educacional del país<sup>54</sup>. Sólo en 1994 se intentó un diagnóstico más global de la situación educacional del país. En esta última ocasión se plantearon también los desafíos de la educación chilena<sup>55</sup>.

Este activismo dirigido a aumentar la calidad de la educación chilena ha tenido que lidiar con fuerzas que no necesariamente apuntan en esta dirección. Las principales y que han marcado significativamente el desarrollo de la educación subsidiada desde 1990 han sido las demandas salariales y laborales de los profesores. Éstos forman un gremio poderoso, de carácter nacional y con un fuerte poder de movilización. Lograron negociar durante la primera administración

<sup>54</sup> Por supuesto, lo mismo puede decirse respecto de las reformas del gobierno militar.

<sup>55</sup> Este documento, que se conoce popularmente como Informe Brunner, contiene un análisis de la situación de la educación en Chile y una serie de propuestas que buscan asegurar una educación de calidad para los niños de nuestro país. Aunque compartimos las líneas generales del informe, no podemos dejar de llamar la atención sobre la escasa evidencia que se ofrece para sustentar un gran número de los análisis y propuestas que se efectúan en el mismo.

democrática un Estatuto Docente que significó un beneficio significativo para los profesores del área municipalizada y que, de alguna manera, terminó con el anhelo de la reforma de 1980 de dejar en igualdad de condiciones a todos los establecimientos que recibían recursos públicos, independientemente de su estructura de propiedad. Otras reformas, en cambio, han atacado de manera más directa el problema que afecta a la educación chilena: la baja calidad y la persistencia en las diferencias de logro entre escuelas según el nivel socioeconómico de los alumnos.

Este activismo no habría sido posible sin un aumento significativo en el gasto público en educación. Entre 1990 y 1997 este gasto creció en un 117% (Cuadro 14). El gasto del gobierno central (sin intereses), por otra parte, se incrementó en el mismo período en un 80%, lo que refleja la mayor importancia relativa que adquirió la educación para los gobiernos de la Concertación. El aumento en el gasto público se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento económico del país que, en el período analizado, estuvo en torno al 8% anual. También por las reformas tributarias llevadas a cabo durante esta etapa que elevaron la carga tributaria neta, como proporción del PGB, desde un 16,3% en el período 1988-90 a un 19,1% en el período 1995-97<sup>56</sup>. El aumento relativo en el gasto público en educación comienza a manifestarse especialmente a partir de 1994, esto es, con el segundo gobierno de la Concertación.

CUADRO 14  
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
(1989-1997)

	Gasto público gobierno central sin intereses	Ministerio de Educación		
		Total	Sin educación superior y cultura	Subvenciones
1989	107,7	104,7	100,8	106,0
1990	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	109,9	108,6	103,8	98,2
1992	123,7	123,0	118,3	109,7
1993	133,5	137,4	133,1	119,8
1994	141,4	149,2	145,6	136,3
1995	150,5	171,9	171,6	170,7
1996	165,0	195,2	198,1	192,9
1997	179,9	217,3	221,9	218,6
1998	191,8	240,0	246,1	235,5

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

<sup>56</sup> Estas cifras incluyen los impuestos municipales.

La evolución en el gasto público en educación también deja ver una estrategia inicial confusa. Por una parte, un aumento más que proporcional en el gasto en educación superior que luego se revierte, manteniéndose hacia el final de la década la proporción del gasto en educación superior levemente por debajo de lo que era a comienzos de los 90. En el primer gobierno de la Concertación se nota, además, una tendencia a canalizar el gasto en educación no universitaria por vías distintas a la subvención regular. Se aprecia mejor esta afirmación al comprobar el valor real de la subvención en el Cuadro 15. No debe sorprender la similar evolución en el valor de la subvención para estos dos niveles educacionales. Hasta 1994 y desde 1987, todos los años se fijaba el valor de la unidad de subvención educacional (USE), la que se ponderaba por un factor para cada nivel. Ese factor permaneció constante en dicho período. Desde 1995 no sólo se fija la USE cada año sino también el factor de ponderación. De ahí que los valores de la subvención sigan en la actualidad una evolución distinta.

CUADRO 15  
INDICE REAL DE LA SUBVENCIÓN REGULAR  
(A junio de cada año)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Básica 1° a 6°	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,4	138,2	161,5	164,5
Media C - H	101,1	100,0	95,1	98,0	98,9	100,9	108,3	134,9	158,0	160,3

Fuente: Elaborado a base de Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*.

Entre 1990 y 1994 la subvención, en términos reales, no sufrió mayores variaciones. Incluso en los años 1991 a 1993 su valor estuvo por debajo del que regía en 1990. En este último año, la subvención había alcanzado una cifra que era aproximadamente un 30% inferior a la que se había fijado en los inicios del sistema en 1981 (Cuadro 10). Los gastos en subvenciones en ese período (Cuadro 14) crecen como consecuencia de un leve incremento en el número de alumnos. La explicación de los aumentos en el gasto educativo no universitario hay que buscarla en una serie de programas diseñados para, por una parte, atacar desde el nivel central los problemas de la educación y, por otra, atender reivindicaciones laborales de los profesores.

#### IV.1. El Estatuto Docente: ¿Recentralización de la educación pública?

El Colegio de Profesores era en 1990 uno de los gremios más organizados del país. Desde principios de los 80 venía mostrando una fuerte capacidad de movilización que había obligado al gobierno militar a postergar algunas de sus re-

formas en el campo de la educación o dictar normas que de alguna manera se contradecían con los principios de ese gobierno. Una de las principales aspiraciones de los profesores era que se dictara un Estatuto Docente que regulara, por un lado, la carrera de profesor y, por otro, los derechos de los docentes, entre los que se contemplaban especialmente todos los referidos a remuneraciones. Se habían dado algunos pasos en esta dirección al promulgar la Ley 18.602, en 1987 (Jofré 1988), aunque las normas dictadas al amparo de este cuerpo legal eran consideradas insuficientes por los profesores. Se criticaba, entre otros aspectos, que dicha ley no hubiese cambiado la situación jurídica de los trabajadores de la educación. En efecto, éstos seguían regidos por el nuevo Código del Trabajo del sector privado.

El nuevo gobierno democrático fue elegido en diciembre de 1989 con una plataforma electoral que reconocía las aspiraciones del profesorado chileno. Las negociaciones entre los profesores y el Ejecutivo se plasmaron en la Ley 19.070, publicada en el *Diario Oficial* con fecha 1 de julio de 1991, más conocida como Estatuto Docente. Entre otros aspectos, el Estatuto estableció remuneraciones mínimas, asignación por experiencia, derecho al perfeccionamiento profesional y la carrera docente. Esta última supone titularidad en el cargo, ascenso por concurso, etcétera.

La fuerza de los profesores radicaba no sólo en su capacidad de convocatoria sino en el alto deterioro que habían sufrido sus remuneraciones reales en la década de los 80. Éstas cayeron en un 37,6%, entre 1981 y 1990 (Rojas, 1998, Cuadro 8). Una parte de esta caída se explica por la crisis económica de comienzos de la década. Teniendo en mente que el índice de remuneraciones totales de la economía en el mismo período aumentó en un 4,8%, la razón fundamental de esta caída en las remuneraciones de los profesores hay que buscarla en la reducción del gasto público en educación (véase Cuadro 9). Por otra parte, las remuneraciones de los profesores eran en 1981 similares a las de 1960, mientras que las de la economía como un todo crecieron en un 74,6%. (Rojas, 1998.) La alta inflación de la primera parte de la década de los 70 y el fuerte ajuste fiscal de los años 1974-75 son fundamentales a la hora de explicar la dispar evolución de los salarios de profesores y de la economía como un todo entre 1960 y 1981. Este contexto fue, seguramente, determinante a la hora de definir el contenido del Estatuto Docente. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que este Estatuto, entre otros aspectos, ha rigidizado de manera sustancial la gestión de los municipios en el área educacional y ha roto la cadena "alumnos atendidos-recursos recibidos" al asignar recursos directamente a los establecimientos educacionales y no por alumno atendido. De hecho, una proporción importante de los nuevos recursos allegados a la educación no universitaria se ha hecho al amparo de este Estatuto. A pesar de que en el segundo gobierno de la Concertación ha habido un esfuerzo por flexibilizar este Estatuto, las rigideces permanecen y, por consiguiente, los costos que ellas acarrearán.

El Estatuto establece una carrera docente para los profesores de la educación municipalizada. La naturaleza jurídica de las escuelas particulares subvencionadas no hizo posible extender estas disposiciones a esos establecimientos. Dicha carrera acepta la estabilidad en el cargo para los profesores titulares, es decir para aquellos que han sido contratados por medio de un concurso público de antecedentes. Esta estabilidad en la práctica es definitiva porque las causales de despido son sumamente engorrosas. Paralelamente, determina una remuneración básica mínima nacional que se incrementa con la experiencia, cursos de perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva técnico-pedagógica. Otro beneficio concedido a los profesores de la educación municipalizada fue un bono de monto fijo mensual denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP), que comenzó a pagarse en diciembre de 1993. Adicionalmente, el Estatuto establece que las remuneraciones totales de los profesores no pueden ser inferiores a cierto mínimo mensual. Para 1999 este mínimo fue fijado en \$ 232.500 para una jornada de 30 horas y \$ 341.000 para una jornada de 44 horas. En el año 2000 estas remuneraciones mínimas suben a \$ 255.600 y 374.880, respectivamente. Esto es un aumento real del orden de 6,5%. Ellas también rigen para los particulares subvencionados.

De esta forma, el Estatuto introduce una serie de restricciones que guardan escasa relación con el desempeño de los profesores y menos con los logros educacionales del establecimiento. En estas condiciones es muy difícil generar condiciones apropiadas para potenciar el rendimiento de los estudiantes. Un paso que va en una dirección distinta y que tiene aspectos positivos es la introducción de una subvención por desempeño de excelencia, la que se está pagando a partir de 1996 a los establecimientos educacionales subvencionados de excelente desempeño. Para ello se creó un Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales, cuyo objetivo es seleccionar los colegios merecedores de la subvención. Esta selección ocurre cada dos años. Los recursos que se obtienen por esta vía deben ser traspasados en su integridad a los profesionales de la educación. Un 90% debe repartirse entre los profesores en proporción a las horas que laboran en el establecimiento. El otro 10% debe entregarse a los que se destaquen notoriamente en su desempeño profesional. Los propios establecimientos determinarán la forma en que se distribuyen estos recursos. Durante 1997, los docentes beneficiados recibieron un bono de alrededor de \$ 200.000 (en pesos de ese año), equivalente a aproximadamente un 7% de la remuneración promedio anual de estos profesores.

Mayoritariamente, los nuevos recursos han buscado aumentar los salarios de los profesores. No nos debe extrañar entonces que entre 1990 y 1997 la remuneración para un profesor de un establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, haya aumentado en un 99,3% real, es decir un promedio real anual de 10,4% (Rojas, 1998; Cuadro 7). En el mismo período, el índice de remuneraciones totales de la economía lo hizo en un 36,3%, esto es, un 4,5% real anual. Con todo, los salarios de los profesores no serían en la actualidad muy distintos de los que

regían en la década de los 60 (Rojas, 1998). Otros recursos asignados han tenido otra dimensión. Por ejemplo, se han otorgado fondos para financiar programas transitorios de jubilación. En la línea no salarial destacan, entre otras, la subvención para aumentar las remuneraciones del personal no docente y la subvención de apoyo al mantenimiento de la infraestructura. Todas estas asignaciones "especiales" de recursos explican una parte significativa de los aumentos del gasto público en educación. La mayoría de estas asignaciones se han ido incorporando a la subvención regular y explican el fuerte aumento en la subvención educacional a partir de 1995<sup>57</sup> (Cuadro 14).

El Estatuto Docente trajo aparejado, entonces, un alto grado de inamovilidad de los docentes y rigideces en la asignación de los recursos porque una proporción creciente los tenía prefijados. La primera característica afectaba sólo a los establecimientos municipales. La segunda, que tenía como objetivo asegurar un aumento en los salarios de los profesores, afectaba a todos los establecimientos subvencionados. Seguramente marcaba esta política el hecho de que al asumir el gobierno de la Concertación, los establecimientos particulares subvencionados tenían remuneraciones que eran alrededor de un 35% más bajas que las de los establecimientos municipales. En parte esta diferencia se explicaba porque los colegios particulares subvencionados destinaban sólo el 67% de los ingresos por subvención al pago por remuneraciones (Espínola *et al.*, 1997). En los establecimientos municipales el porcentaje era un 90%. También influía, sin embargo, que los establecimientos municipales recibían recursos adicionales. Tal vez, más importante es que las escuelas administradas por las municipalidades nunca debieron cancelar el costo de capital de la infraestructura. De hecho, en muchas de las escuelas particulares el margen entre el ingreso por subvenciones y el pago por remuneraciones se destinaba al pago de los créditos hipotecarios que financiaron la construcción del establecimiento educacional.

Hay que recordar que estos créditos se habían tomado con el valor de la subvención que era aproximadamente un 25% más alta en términos reales que la vigente en 1990 (Cuadro 10). Si bien, tal vez, pueden entenderse las razones que llevaron a dictar el Estatuto Docente en los términos que se hizo, creemos que difícilmente contribuirá a aumentar la calidad de la educación una situación en la cual el 90% de los directores de los establecimientos municipales siente que tiene escasa o ninguna facultad o influencia para contratar y despedir personal, fijar sueldos, determinar incentivos o definir la asignación de los presupuestos (según un estudio citado en Larrañaga, 1995). Los profesores, en este ambiente, no ven razones de peso para hacer bien su trabajo. Su esfuerzo depende sólo de su vocación, una virtud demasiado escasa como para sostener todo un sistema educacional.

---

<sup>57</sup> No se entregan a través de la subvención tradicional, entre otras, la asignación por desempeño difícil, la subvención adicional especial y la subvención de desempeño de excelencia.

## IV.2. Otras reformas<sup>58</sup>

Las demás iniciativas de los años 90 se pueden englobar en dos áreas. La primera tiene que ver con todas aquellas políticas que, dirigidas o promovidas desde el nivel central, buscan orientar el proceso educacional. La segunda recoge todas aquellas reformas semiestructurales que, generalmente, no guardan una relación directa con la gestión educativa. El primer grupo de políticas sugiere una cierta desconfianza de la capacidad de la competencia entre establecimientos, pilar de las reformas de los 80, para elevar la calidad de la educación. Cabe hacer notar que, como los niveles de competencia entre establecimientos no están uniformemente distribuidos en el país, podría sostenerse que en lugares donde la competencia es baja hay razones de peso para intervenir en el proceso educativo. Pero los programas en ejecución no han sido definidos de esta manera, sino más bien dejan entrever que sin ello será difícil lograr una educación de calidad.

Entre los programas que apuntalan el proceso educativo de las escuelas se puede mencionar el Programa de las 900 escuelas (P-900), creado en 1990 a los pocos meses de asumir el gobierno democrático, para apoyar al 10% de las escuelas gratuitas de peor rendimiento educacional y de mayor pobreza en el país<sup>59</sup>. Se dejó fuera, sin embargo, a las de poco tamaño y de difícil acceso (García Huidobro y Jara, 1994). El objetivo era elevar la calidad de la educación por medio del perfeccionamiento docente y el fortalecimiento de la capacidad de gestión al interior del establecimiento. En el mismo espíritu del P-900 se han creado con posterioridad los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica y media (MECE-básica y MECE-media, respectivamente), aprobados hacia fines de 1991<sup>60</sup>. Con financiamiento del Banco Mundial, estos programas perseguían mejorar la calidad de la educación subsidiada chilena con una provisión para insumos educativos, el financiamiento de proyectos educativos y la creación de una red computacional en todos los establecimientos subvencionados del país. Los insumos educativos considerados eran textos escolares<sup>61</sup>, bibliotecas de aula y, también, provisión de equipamiento y reparación de infraestructura. Estos dos últimos estaban dirigidos principalmente a establecimientos municipales.

El MECE-media tiene una diferencia fundamental con el MECE-básica. Incluye políticas de gestión pedagógica y gestión directiva. La primera línea de acción supone la creación de grupos de reflexión del profesorado al interior de los estable-

<sup>58</sup> La idea de esta subsección es dar una mirada rápida a otras reformas emprendidas por los gobiernos democráticos, pero no pretendemos analizarlas exhaustivamente y menos cubrirlas todas; sólo las que consideramos de mayor importancia.

<sup>59</sup> Recibe el nombre de P-900 porque este número representa, aproximadamente, el 10% de los establecimientos del país. Curiosamente, salvo en 1996, el programa siempre ha contado con un número distinto de escuelas.

<sup>60</sup> El P-900 se incorporaría más adelante al MECE-básica.

<sup>61</sup> Los textos escolares venían entregándose desde hace mucho tiempo en el sistema educacional chileno, pero no con la frecuencia, pertinencia y cobertura deseadas.

cimientos (los denominados Grupos Profesionales de Trabajo) para abordar los desafíos que supone el trabajo docente; entre otros, los cambios en los currículos, la selección de material didáctico, etc. En lo que se refiere a gestión directiva se propone fortalecer la capacidad de toma de decisiones de los directores de los establecimientos y fomentar un estilo de liderazgo más participativo. Indudablemente, estas políticas reflejan una visión, impulsada desde el gobierno central, de cómo deben tomarse las decisiones en los establecimientos educacionales del país y, en cierta medida, de cómo deben hacerse las clases. La autonomía de los establecimientos se pone, de esta manera, en duda. Este comentario no pretende cuestionar el enfoque de gestión o pedagógico del Ministerio de Educación, sólo plantear que aquí se produce una tensión entre la libertad de los establecimientos para tomar sus propias decisiones y las "recomendaciones" que vienen desde dicho nivel. Esta tensión es especialmente fuerte en los establecimientos municipales, donde el control de la gestión educacional es difuso.

Una de las líneas de acción más ambiciosas del Ministerio de Educación ha sido el Proyecto Montegrando o de Liceos de Anticipación como se conoció originalmente. Este programa promueve la innovación educativa y se inserta en la tradición de los así denominados liceos experimentales que se desarrollaron a partir de 1945 en Chile. Estos liceos tenían presupuestos especiales y pretendían ser modelos educativos para los demás establecimientos educacionales del país. El Proyecto Montegrando se inscribe en esta tradición. Su objetivo es que los establecimientos elegidos en el contexto de este proyecto mejoren la calidad de la educación y sirvan, por consiguiente, de modelo a otros establecimientos. En este sentido, lo que se financia es el experimento<sup>62</sup>. Lo que apoya el proyecto son fundamentalmente innovaciones en los currículos de estudio, las metodologías de aprendizaje y evaluación, y cambios en las formas de gestión de los establecimientos. Podían postular a obtener fondos los establecimientos que contaran con al menos un 15% de sus alumnos en situación de vulnerabilidad social. Los colegios seleccionados en el marco de este proyecto, 51 de un total de 222 liceos postulantes, recibieron por 4 años una suma de US\$ 100.000 anuales, más una subvención de 100 dólares por alumno matriculado. Como los liceos seleccionados tienen matrículas muy distintas, esta forma de asignación de los recursos se traduce en un subsidio por alumno que presenta grandes diferencias. El subsidio varía de un total anual de US\$ 149, para el liceo con más alumnos, hasta un total anual de US\$ 846, para el establecimiento de menos alumnos. Si bien puede haber costos fijos importantes en cada uno de los proyectos, tal vez, estas diferencias en términos de gasto por alumno van más allá de lo razonable.

La reforma curricular ha sido un elemento importante en la estrategia educacional del Ministerio de Educación. El último día del gobierno militar, 10 de marzo

---

<sup>62</sup> En la práctica, los liceos experimentales permanecieron siempre en esta calidad y recibieron sistemáticamente montos adicionales.

de 1990, se había aprobado la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) que, entre otros aspectos, contemplaba que el Ministerio de Educación en el futuro, más que planes y programas concretos, establecería Objetivos Mínimos y Contenidos Fundamentales de la educación (OM-CF). Con ello se pretendía dejar a los establecimientos educacionales en mayor libertad para formular sus propios planes y programas. Los OM-CF se promulgaron en una versión definitiva para educación básica en enero de 1996. Los de educación media se aprobaron a comienzos de 1998. Con todo, la LOCE obligaba al Ministerio a proveer sus propios planes y programas educativos para que los establecimientos que no pudieran generar sus propios currículos contaran con la propuesta ministerial. Por ello, el Ministerio ha ido elaborando currículos que se acomodan a los OM-CF y que reemplacen a los programas vigentes desde principios de la década de los 80. En lo fundamental, los nuevos programas enfatizan el desarrollo de destrezas mientras que los antiguos se concentraban en contenidos. Son numerosos los establecimientos que terminarán adoptando los currículos ministeriales. Como la experiencia internacional sugiere que los currículos tienen efectos en los logros académicos de los estudiantes, el impacto que sobre la calidad de la educación tenga el currículo provisto por el Ministerio puede ser muy significativo. La responsabilidad ministerial en este sentido es muy grande. Si no provee los planes y programas adecuados puede poner en riesgo el objetivo de aumentar la calidad de la educación<sup>63</sup>.

Las reformas educativas de los 90 requieren, en opinión de las autoridades educacionales, la capacitación de los profesores. En caso contrario, sostienen, se pone en riesgo su éxito. Esta política tiene varias dimensiones. La primera tiene más que ver con la formación de los que serán profesores en el futuro. Contempla una serie de iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza de la pedagogía. En lo que se refiere a los profesores en ejercicio hay un reforzamiento del perfeccionamiento docente especialmente en todas las áreas de la reforma curricular. Se agrega el aporte de becas para pasantías, postítulos y postgrados en el exterior. Seguramente estas líneas de acción no sólo buscan un efecto sobre los profesores que asisten al extranjero sino que también sobre sus colegas que se benefician de la discusión con los primeros. A partir de 1997, se han comenzado a entregar los Premios de Excelencia Docente a los 50 profesores más destacados del país. Ellos son presentados al premio por la propia comunidad educativa a la que pertenecen. El objetivo en estos casos también es reconocer socialmente al profesor.

Respecto de las reformas semiestructurales no cabe duda que la más polémica es el financiamiento compartido. En Chile existía la posibilidad de que los establecimientos subvencionados cobrasen a los padres un monto mensual por alumno. Hasta 1993, esta posibilidad no se hacía efectiva mayormente porque cada peso cobrado se traducía en un "impuesto" de 40%, en la forma de un descuento de la subvención. Hacia fines de ese año, como parte de una negociación de re-

<sup>63</sup> Para una visión crítica de los programas de lenguaje y geografía, véase Fontaine (1998) y Yzaguirre (1998b), respectivamente.

forma tributaria, se modificó el modo de cobro de los aportes adicionales. Se estableció que en los establecimientos subvencionados se puede cobrar sin que se aplique un descuento hasta 0,5 Unidad de Subvención Educacional USE. Si se cobra entre 0,5 y 1 USE, el descuento es 10%; 20%, si la mensualidad va entre 1 y 2 USE; y 35%, si el cobro va entre 2 y 4 USE<sup>64</sup>. Por cobros superiores a 4 Unidades de Subvención Educacional (USE) el establecimiento deja de recibir la subvención educacional. Los descuentos constituyen un ahorro fiscal. Se permitió que todos los establecimientos educacionales, con la excepción de los de básica municipal, se pudiesen acoger a este sistema. La modalidad de financiamiento compartido pretende darles, de alguna manera, una mayor variedad de opciones a las familias que tienen sus niños en escuelas subvencionadas. Los establecimientos particulares pagados a los que asisten el 9% de los niños y jóvenes del país tienen mensualidades que parten de montos que, aproximadamente, se acercan a las 5 USE. Un establecimiento subvencionado promedio (con educación básica y media) recibía, antes del financiamiento compartido, alrededor de 1,5 USE mensuales. Existía, entonces, una brecha de gasto por alumno significativa, la que no tiene mucho sentido si los padres están dispuestos a aportar por encima del bono educacional implícito que reciben. Pues bien, dos tercios de los padres con hijos en edad escolar se manifiestan dispuestos a aportar económicamente por encima de lo que ya lo hacen (en muchos casos: cero) para mejorar la calidad de la educación que reciben sus hijos (Lehmann y Hinzpeter, 1997).

Una segunda reforma semiestructural es la extensión de la jornada escolar. Ésta es, tal vez, la más compleja de las reformas educacionales. Su costo es significativo e implica un esfuerzo que tomará varios años en desarrollarse. En un principio se esperaba completarla en el año 2002, pero en declaraciones recientes las autoridades educacionales han dado a entender que habrá que esperar hasta el año 2005 para tener a todas las escuelas del país en un régimen de jornada completa<sup>65</sup>. Queda claro que la extensión horaria es obligatoria para todos los establecimientos educacionales subvencionados. Esta obligatoriedad, cuestionable en un ambiente en el cual los padres tienen libertad de elección del establecimiento educacional, ha sido aceptada a regañadientes por los diversos sostenedores, especialmente aquellos que se encontraban trabajando en doble jornada. Se argumenta que la extensión de la jornada puede ocasionar déficit a estos establecimientos<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> A junio de 1999 la USE tenía un valor de \$ 10.274,75, esto es US\$ 20,4 (al tipo de cambio promedio de ese mes).

<sup>65</sup> La desaceleración de la actividad económica y del gasto en 1998 y 1999 ha obligado a una mayor cautela en esta materia.

<sup>66</sup> Según Quiroz y Chumacero (1997), la extensión de la jornada, tomando en consideración los aumentos en el gasto público por alumno, puede llevar a que los establecimientos particulares subvencionados tengan, en promedio, pérdidas operacionales del orden de los \$ 3.200 por alumno (en pesos de mayo de 1996). Es importante tener en cuenta que este estudio fue encargado por la Federación de Colegios Particulares Subvencionados. Las autoridades sostienen que los cálculos del estudio son incorrectos y que los aportes adicionales se han definido en función de colegios "modelos" y que la extensión de la jornada se financiará con estos aportes.

Si ello ocurre, en ausencia de aumentos en la subvención, las escuelas exigirán un financiamiento compartido mayor.

La extensión de la jornada escolar supone aumentar el tiempo que todos los alumnos desde 3° básico hasta 4° medio pasan en la escuela. El año escolar entre 3° y 8° básico contemplará, después de la jornada completa, un total de 1.100 horas cronológicas. En la actualidad es de 868 horas entre 3° y 6° básico y de 965 horas en 7° y 8°. En educación media, este número ascenderá a 1.216. Hasta antes de la extensión de la jornada el número de horas variaba, dependiendo del nivel y la modalidad de enseñanza media entre 955 y 1.100 horas<sup>67</sup>. Uno de los aspectos más complejos de esta política es la necesidad de ajustar la infraestructura de los distintos establecimientos a esta nueva exigencia. Aproximadamente 4.000 establecimientos en todo el país trabajaban en 1997 en doble jornada. Para dar cabida a todos los alumnos en una sola jornada debe aumentarse el número de aulas, los espacios físicos utilizados en los recreos, etc. Los recursos necesarios para la adecuación, ampliación o construcción de nuevos establecimientos serán entregados a través de un aporte suplementario por costo de capital adicional. El monto máximo del aporte será el producto de un monto fijo por alumno multiplicado por el número de alumnos de 3° básico a 4° medio que asisten al establecimiento educacional en la actualidad pero que no podrían ser atendidos en el régimen de jornada completa (Ministerio de Educación, 1998). Este monto máximo dependerá del tipo de infraestructura realizada y se ajustará por zona geográfica. Los recursos se asignarán a los establecimientos a través de un concurso público, basado en un sistema de puntos que se diseñará a partir de indicadores de vulnerabilidad social de los alumnos, la calidad técnica del proyecto, aportes de los sostenedores, etc. No es muy claro si este concurso público tiene una finalidad práctica. En principio, todos los establecimientos, si cumplen con ciertos requisitos, tienen derecho a estos recursos. Por ejemplo, ningún establecimiento va a ser excluido de este aporte suplementario de costo de capital. De este modo, el objetivo de este concurso sólo debiera dar origen a una priorización de la inversión pública en este campo.

Teóricamente, en forma separada se define la viabilidad de un proyecto de jornada escolar completa. Todos los establecimientos que se incorporen a este régimen deben contar con un proyecto aprobado por el Ministerio de Educación que, entre otros aspectos, demuestre que el establecimiento cuenta con la infraestructura y el personal docente y no docente necesarios para atender a los alumnos matriculados en el establecimiento, y especifique la justificación pedagógica de la utilización del tiempo de trabajo escolar, basado en el proyecto educativo del colegio. En términos reales, para financiar la extensión de la jornada escolar se ha aumentado el valor de la subvención entre 1997 y 1998 en un 34% promedio. El rango, dependiendo del nivel y tipo de educación, fluctúa entre un 24,6 y un 37,9% (Ministerio de Educación, 1998).

<sup>67</sup> El número de semanas de clases en el año escolar se mantiene en cuarenta.

### IV.3. Una evaluación preliminar de las reformas educacionales de los 90

Muchas de las reformas del 90 están aún implementándose. De ahí que no sea fácil hacer una apreciación demasiado elaborada de ellas. Tal vez lo más importante es que, al menos implícitamente, plantean una interrogante respecto de quién es el agente del cambio en educación. El aumento en los recursos públicos destinados a educación en la década de los 90 ha sido significativo. El gasto público del Ministerio de Educación ha pasado desde un 2,4% del PIB en 1990 a un 3,7% del PIB en 1998. El compromiso del gobierno de la Concertación es llevarlo a un 4% en el año 2002. Este incremento lamentablemente no asegura que la calidad de la educación mejorará en la magnitud que este esfuerzo supone. Sabemos todavía muy poco de la efectividad de distintos programas educacionales. De ahí que sea imprescindible evaluar cada paso que se da en educación (Hanushek, 1996).

Los pasos que se han dado en los 90 apuntan a entregarle un papel protagónico al Ministerio de Educación en la búsqueda de una mayor calidad de la educación. Esto se traduce en que, por ejemplo, las autoridades educacionales jueguen sus cartas a un solo currículum estatal y no privilegien una oferta más diversificada. Algo similar se puede decir de los textos escolares y de los modelos educativos que directa o indirectamente promueve el Ministerio de Educación. Pero también queda la impresión de que las autoridades educacionales han privilegiado, consciente o inconscientemente, la educación municipalizada. Es así como los establecimientos municipales que en 1997 contaban con el 62,7% de los alumnos matriculados en el sistema subvencionado (niños, jóvenes y adultos), recibían el 64% de los recursos canalizados a través de la subvención general<sup>68</sup> y el 75,7% de los demás recursos canalizados a través de subvenciones adicionales. Este último "sesgo" es producto de asignaciones especiales en el Estatuto Docente como, por ejemplo, premios por antigüedad que no están contemplados para establecimientos particulares subvencionados y aportes específicos para las escuelas municipales, como por ejemplo recursos para un plan de jubilaciones. Este sesgo hace que los establecimientos municipales hayan contado durante 1997 con una cifra mayor por alumno del orden de los \$ 15.400. Los establecimientos municipales reciben, además, recursos de las propias municipalidades y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. En 1997, estas dos fuentes significaron aportes del orden de \$ 32.200. Por lo tanto, en pesos de 1997, los alumnos de escuelas municipales recibieron alrededor de \$ 47.600 por alumno en recursos públicos adicionales a la subvención general. Esto es un 24% del monto promedio anual recibido por alumno

---

<sup>68</sup> Los recursos asignados dependen de la estructura de la matrícula de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Los establecimientos particulares subvencionados absorben una proporción relativamente más alta de alumnos en sus escuelas especiales y técnico-profesionales, que son las que tienen la subvención más alta. Pero, por otro lado, los establecimientos municipales contaban con una mayor proporción de alumnos en el sector rural. De ahí que no sea claro el efecto final sobre la distribución de los recursos.

en subvenciones generales. El financiamiento compartido permitió, por otra parte, que las escuelas particulares subvencionadas puedan contrarrestar este mayor gasto por alumno de las escuelas municipales. En 1997 alcanzó a una cifra del orden de \$ 42.000 anuales por alumno.

Estos aportes adicionales no se entregan en forma pareja por alumno. Las municipalidades de las comunas más ricas gastan por alumno más que aquellas de comunas más pobres. El financiamiento compartido varía considerablemente de una escuela a otra, aunque los "impuestos" atenúan dicha variación. De hecho, en 1998 habría un 28% de alumnos que asistía a establecimientos que no operaban bajo la modalidad del financiamiento compartido. El cobro mensual promedio en los establecimientos con financiamiento compartido era en 1998 de \$ 5.959. Como referencia se puede señalar que el ingreso monetario promedio mensual de los hogares chilenos era de \$ 471.005. Los hogares del tercer decil de ingresos tenían un ingreso promedio de \$ 168.276. Los del primer decil, en otra parte, con un ingreso promedio mensual de \$ 67.343.

La existencia de estos financiamientos preocupa porque se percibe que puede conducir a grados importantes de segregación social y, por otra, a diferencias importantes en el gasto por alumno que perjudique a los más pobres, cuyas municipalidades tienen menos capacidad de gasto en educación y cuyos hogares tienen menos posibilidades de aportar a los establecimientos privados subvencionados. A la base de esta preocupación está el dilema eficiencia-equidad. No cabe duda que las formas de financiamiento requieren de un análisis cuidadoso porque pueden tener efecto sobre el gasto por alumno, el rendimiento de los estudiantes y la segregación social (Epple y Romano, 1998; Fernández y Rogerson, 1998). Pero no es inevitable que estos efectos ocurran. Sin embargo, es imprescindible una mayor discusión. Forma parte de la agenda pendiente en educación. Volveremos sobre este punto más adelante. Más allá de los impactos de mediano y largo plazo, hay un aspecto de corto plazo que abordar. Para efectos del análisis conviene distinguir dos tipos de padres: los actuales y los futuros que aún no tienen sus hijos en el establecimiento educacional. Desde el punto de vista de los primeros, es claro que hay un cambio en las reglas del juego<sup>69</sup>. Los segundos, por su parte, optan por ese establecimiento sólo si les parece posible pagar las mensualidades correspondientes. En caso contrario, elegirán otra escuela. De este modo, el financiamiento compartido asegura una mayor variedad de opciones. En la transición, en cambio, parece razonable evitar que los niños con problemas para cancelar las mensualidades tengan que salir de los establecimientos educacionales a los que estaban asistiendo. El gobierno creó en 1997 un Fondo de Becas para paliar esta situación<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> El cambio de la reglas del juego en otros "mercados" no parece tan complicado como en el mercado de la educación, donde la aspiración de igualdad es, tal vez, mayor por el impacto que tiene la educación sobre el ingreso de las personas.

<sup>70</sup> Cabe hacer notar que muchos colegios subvencionados, especialmente los religiosos, habían creado becas para evitar que algunos niños se viesen obligados a abandonar los establecimientos en los que se educaban.

Este Fondo se alimenta de dos fuentes distintas. Primero, de una proporción de los descuentos de la subvención establecidos para aquellas escuelas que cobraban a sus alumnos; segundo, de un porcentaje que fluctuaba entre 5 y 10% de la recaudación por el cobro a los padres<sup>71</sup>. Por las razones expuestas parece razonable que este Fondo tenga carácter transitorio.

A estas alturas conviene recordar que la municipalización de la educación era un objetivo secundario. El aspecto fundamental de la reforma educacional de 1980 era que los establecimientos compitieran por la asignación establecida para cada alumno atendido. La posibilidad de que esta competencia se diera en igualdad de condiciones con los establecimientos en manos del Ministerio de Educación parecía lejana. De ahí que la descentralización pareciese imprescindible. Pero aun así, la competencia entre los establecimientos educacionales estuvo seriamente limitada. Es ella la que puede generar los incentivos para que la descentralización conduzca a elevar la calidad de la educación. Pero indudablemente el sistema no operará en plenitud si una parte importante de los actores juega con reglas distintas. Que es exactamente lo que ocurre con las escuelas municipales.

Por otra parte, la excesiva confianza del gobierno militar en que la descentralización de la educación y el cambio en la asignación de los recursos generarían por sí solos un ambiente de competencia que cambiaría el panorama de la educación chilena, no puede reemplazarse con una confianza exagerada de que las acciones emprendidas desde el gobierno central cambiarán radicalmente los logros académicos de la comunidad escolar de Chile. Parece indispensable alcanzar un compromiso en el que se privilegie la autonomía de los establecimientos educacionales subvencionados con claras señales desde el Ministerio respecto de lo que se espera de ello y se generen los incentivos necesarios para que esas señales se lleven a efecto. Este papel debería ser complementado con una provisión competitiva de los insumos necesarios para el proceso educativo. Tampoco parece oportuno exagerar la dimensión de equidad en los diversos programas educativos. El uso inconveniente del criterio de equidad puede verse, por ejemplo, en el proyecto Montegrande. La exigencia de que un 15% de los niños de los establecimientos postulantes estuviesen en condiciones de vulnerabilidad social impidió que un número importante de escuelas subvencionadas, sin tantos alumnos en esa condición, presentasen soluciones innovadoras que ayudaran a mejorar la calidad de la educación nacional. De esa forma se desaprovecha la capacidad innovadora de los profesionales de la educación que laboran en esos establecimientos, lo que finalmente puede reducir el número y calidad de las ideas en circulación. Dado que la evidencia empírica no sugiere que los proyectos educativos exitosos tengan que ser distintos según el nivel socioeconómico de los alumnos, el Programa Montegrande restringió artificialmente las posibilidades de mejorar la calidad de la educación en Chile.

---

<sup>71</sup> Para mayores detalles, véase González (1998).

## V. LA AGENDA PENDIENTE

El sistema educacional chileno está en transición. Por una parte, como queda claro de la presentación precedente, hay una serie de reformas en marcha que aún no se han implementado en su totalidad. Pero ellas están dirigidas a otorgarle al nivel central una mayor participación en la suerte de la educación chilena. Hay aquí un grado de conflicto entre autonomía e intervención que puede ser importante. Por otra, es un sistema que en su organización no está del todo consolidado. Primero, porque algunos aspectos del mismo son altamente cuestionados. Entre éstos, el financiamiento compartido. Segundo, porque el sistema educacional "creado" en los 80 y, de alguna manera, aceptado por los gobiernos democráticos nunca ha operado en plenitud. Parece pertinente, entonces, preguntarse hacia dónde se dirige nuestro sistema educacional.

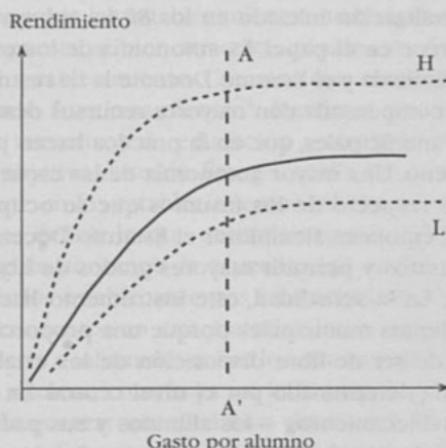
Esta reflexión es muy importante si se tiene en cuenta que, por desgracia, los aumentos en el gasto en educación y en los salarios de los profesores no aseguran automáticamente un aumento en la calidad de la educación. Hanushek (1996) revisa 277 estudios y encuentra poca evidencia de que el gasto por alumno, la experiencia de los profesores, la razón alumno-profesor o los salarios de los profesores tengan un claro impacto sobre los logros académicos de los estudiantes. Éste, sin embargo, es un tema polémico en la literatura. Al respecto, cabe hacer notar que Card y Krueger (1992), por citar un estudio ampliamente conocido, muestran que el gasto por alumno tendría un impacto positivo sobre los ingresos laborales de las personas. ¿Cómo se concilian estas diferencias? Podría sostenerse que hay rendimientos decrecientes al gasto en educación. Este estudio, al considerar trabajadores que estudiaron entre los años 20 y los años 70, refleja grandes variaciones en el tiempo en el gasto por alumno. Los estudios analizados por Hanushek, en cambio, evaluarían el impacto de recursos adicionales en educación a niveles relativamente altos de gasto por alumno y donde probablemente el efecto de éstos es apenas perceptible. Más allá de esta discusión, pocos objetarán que la efectividad de los recursos gastados en educación depende crucialmente del ambiente educacional vigente en un país, definido éste en un sentido amplio que incluye, entre otros aspectos, la organización del sistema educacional, la forma como se remunera a los profesores y los sistemas de evaluación existentes. Desde esta perspectiva, analizaremos algunos aspectos pendientes de la agenda en educación.

### V.1. Un marco de análisis

Para avanzar en esta tarea se requiere un marco analítico mínimo. El Gráfico 2 nos sugiere que la relación entre gasto por alumno y rendimiento educacional no es única y, por lo tanto, este indicador tomado aisladamente no es una buena aproximación a una educación de calidad. La línea punteada denominada con la letra H refleja un rendimiento más alto para cada nivel de gasto por alumno. La curva L, por otra parte, refleja un rendimiento educacional más bajo para cada ni-

vel de gasto por alumno. El Gráfico 2 también sugiere que niveles de gasto por alumno que estuviesen más allá o en torno al nivel que demarca la línea AA', tendrían un escaso o nulo impacto sobre el rendimiento educacional de los alumnos. Esta posibilidad sería concordante con mucha de la investigación empírica que sugiere que aumentos en el nivel de gasto no tendrían un impacto positivo en el logro educacional. Para esos países la única forma de aumentar la calidad de la educación pasa por cambiar la "tecnología educativa", esto es, moverse hacia una curva más alta. Pero también hay niveles de gasto por alumno tan bajos que incrementos de este gasto elevan la calidad educativa independientemente de la "tecnología educativa" que un país se encuentre aplicando.

GRÁFICO 2  
RENDIMIENTO ACADÉMICO Y GASTO POR ALUMNO



¿Qué hace que un sistema educacional esté sobre una curva más alta?<sup>72</sup> La verdad es que no hay una respuesta sencilla. Las investigaciones comparadas no nos permiten extraer respuestas demasiado conclusivas. Se cree que influye la forma en que se organizan los establecimientos educacionales. Hay aquí dos aspectos fundamentales: la autonomía de los establecimientos educacionales y una apropiada definición de incentivos. Ambos elementos se reforzarían y por sí solos no serían

<sup>72</sup> Nótese que se puede utilizar un esquema similar para evaluar el rendimiento escolar de niños individuales. Es decir, tratar de explicar por qué niños en ambientes educacionales similares (igual gasto por alumno) pueden estar sobre una curva de rendimiento educacional muy distinta. Al respecto, véase Haveman y Wolfe (1995).

suficientes para lograr un aumento en la calidad de la educación (Hannaway, 1996). Si sólo se definen incentivos se choca con la dificultad de articular y medir el producto que se promoverá. Ello puede llevar a distorsiones en el proceso educativo porque sólo se concentrarán los esfuerzos en aquello que se puede medir. Existe el riesgo, además, de que los profesores se concentren en los alumnos ubicados en el medio de la distribución de desempeño, porque ellos son los que pueden experimentar las mayores ganancias, aumentando la probabilidad de satisfacer los objetivos. Sin embargo, la descentralización puede ayudar a enfocar el proceso educativo de una escuela reduciendo las posibilidades de distorsión<sup>73</sup>.

## V.2. Mayor autonomía de los establecimientos educacionales

Todo sugiere que Chile debe avanzar hacia escuelas más autónomas. Los establecimientos municipales son, sin embargo, poco autónomos. De este modo, el proceso de descentralización iniciado en los 80 ha sido mucho menos significativo que lo que aparece en el papel. La autonomía de los establecimientos municipales ha sido muy limitada y el Estatuto Docente la ha restringido aún más. Esta falta de autonomía es compensada con mayores recursos desde el nivel central y con mayores "aportes" municipales, que en la práctica hacen poco eficiente el sistema educacional chileno. Una mayor autonomía de las escuelas pasa por radicar en ellas las decisiones respecto de los insumos que se ocuparán en el proceso educativo. Se requiere, entonces, flexibilizar el Estatuto Docente. Hay que facilitar el término de los contratos y permitir mayores grados de libertad en la determinación de los salarios. En la actualidad, este instrumento hace más difícil la gestión de los establecimientos municipales porque una proporción creciente de los nuevos recursos deja de ser de libre disposición de los establecimientos educacionales y su uso queda determinado por el nivel central. En términos prácticos, los usuarios de los establecimientos —los alumnos y sus padres— pasan a tener muy poca influencia en la asignación de los recursos. Son las autoridades ministeriales las que ejercen dicha influencia y, como es obvio, sus motivaciones son distintas que las de los padres. Los incentivos para competir entre los establecimientos disminuyen, porque se reduce la dependencia del "favor" de los alumnos. Con ello se diluye uno de los principales instrumentos que tendría el sistema educacional vigente en Chile para aumentar la calidad de la educación: la competencia por los alumnos.

La importancia que tiene una buena gestión en los logros académicos de una escuela es cada vez más apreciada en los estudios comparados (Hanushek *et al.*, 1994) y en los análisis nacionales (Informe Brunner, 1994). La evidencia empí-

<sup>73</sup> Un proceso descentralizador, por otra parte, si no va acompañado de la definición de incentivos puede tener como efecto que las escuelas, especialmente en áreas más pobres, pierdan el norte y dejen de guiar efectivamente el proceso educativo.

rica en Chile, por lo demás, apunta a que la forma en que se organizan los establecimientos municipales tiene efectos sobre sus logros académicos (Aedo, 1996; Espínola *et al.*, 1997). En los países con resultados mediocres en tests internacionales se está experimentando con formas alternativas de asignación de los recursos y de gestión. Hay cierta coincidencia en que se requiere no sólo autonomía, sino también un control por desempeño de los establecimientos educativos. Este desempeño y los objetivos educacionales deben estar claramente definidos y los incentivos, dirigidos a alcanzarlo. El arreglo institucional que rige actualmente a los establecimientos municipales nos lleva a preguntarnos si no se requieren cambios radicales en la actual organización. Los alcaldes tienen que equilibrar muchos objetivos en su gestión educacional, gran parte de los cuales trascienden la dimensión de logro educativo. Parece adecuado, desde el punto de vista de la calidad de la educación, que el control de las escuelas esté en su totalidad en manos de instituciones que efectivamente tengan como su única razón de ser el objetivo educacional. La necesidad de cambios radicales ya había sido planteada por Lehmann (1994), quien propone que los establecimientos municipales sean traspasados a los profesores. Esta propuesta, si bien atractiva, impide una separación entre el control y la gestión del establecimiento. Creemos que esta separación es indispensable para su adecuado funcionamiento<sup>74</sup>. Desde el punto de vista del país es importante que los incentivos en educación estén bien diseñados, es decir que apunten a lograr el objetivo deseado. Éste pareciera ser elevar la calidad de la educación que se imparte en los establecimientos subvencionados. Por supuesto, previamente se requiere definir lo que entendemos por calidad de la educación. Si tenemos dificultad para ponernos de acuerdo, ésta es una razón más para privilegiar la autonomía de los establecimientos educacionales. No parece, sin embargo, tan difícil alcanzar consensos en esta materia. Una evaluación externa que permita una discusión abierta e informada sobre los rendimientos de cada establecimiento y que, de alguna manera, constituya un indicador de prestigio del mismo y de sus profesores puede generar una dinámica virtuosa en la educación nacional<sup>75</sup>.

Pero ¿cuáles son los actores más interesados en ejercer dicho control y establecer los resguardos necesarios o flexibilizar estos logros en aras de otros objetivos? No cabe duda de que los padres parecen los más apropiados para ejercer este control. Se podrá objetar que muchos de ellos no están capacitados para esta función, especialmente en las comunidades de ingresos menores. La experiencia de comunidades pobres en países tan distintos como Estados Unidos y El Salvador refuta, sin embargo, esta aseveración. Con todo, es posible concebir entidades autónomas asesoras de los padres que lleven a cabo anualmente o cada dos años "auditorías" de los establecimientos educacionales, las que servirían de guía a los

<sup>74</sup> Sobre la separación entre control y gestión, véase Fama y Jensen (1983).

<sup>75</sup> Bishop (1996) compara los logros académicos de Francia y Holanda con los de Estados Unidos y concluye que los mejores resultados de los países europeos están íntimamente relacionados con el hecho de que en ellos se hacen exámenes nacionales que afectan la evolución educacional de los alumnos y el prestigio de profesores y colegios.

padres en la definición del proyecto educativo de aquéllas y que recomienden líneas de acción para fortalecer áreas positivamente evaluadas y reformular aquellas que sean evaluadas en forma negativa. Los exámenes nacionales que definen los logros académicos de los establecimientos son una buena guía para evaluar al director de un establecimiento y al cuerpo docente del mismo. Por supuesto, avanzar en esta dirección supone darle al Consejo de Padres y, finalmente, al director del establecimiento la tutela de los salarios, incentivos y rotación de los profesores. En este sentido, las autoridades del gobierno central tienen el papel fundamental de transmitir claramente cuál es la naturaleza del contrato que esperan que se establezca entre los padres y los directivos de los establecimientos educacionales.

Alternativamente se puede pensar que los padres pueden delegar parte de su labor en fundaciones sin fines de lucro con interés en el campo educacional. Igual tendrán que ejercer algún grado de control sobre la fundación, pero la definición más específica del proyecto educativo quedará en manos de la institución delegada. Estos cambios no significan dejar fuera del proceso educativo a las municipalidades. Éstas pueden brindar apoyo a la educación comunal con proyectos que benefician a todos los establecimientos de su comuna en el espíritu de, por ejemplo, las concesiones de infraestructura no específica propuestas por Aedo y Soto (1998). Entre estos proyectos se cuentan bibliotecas de primer nivel, infraestructura deportiva, cursos de perfeccionamiento para los profesores, etc. Esta forma de participación les permite a los alcaldes y concejales evitar la discriminación en que, en la práctica, incurren en contra de los establecimientos particulares subvencionados. Esta situación es poco conveniente si se tiene en cuenta que los alcaldes se deben a toda la comunidad y no sólo a la parte que es afectada por la educación municipalizada.

### V.3. Profesores: Exigencias, selección y remuneraciones

Los significativos aumentos salariales y la mayor estabilidad laboral en los establecimientos municipales no han tenido como contrapartida obligaciones claras para el profesorado. ¿Qué se espera de ellos? Uno esperaría que, por lo menos, se sometieran a una evaluación de desempeño más exigente y que una proporción creciente de los aumentos salariales se ligue a esta evaluación. De otro modo, los incrementos en remuneraciones no tendrán un efecto significativo en la calidad de la educación, al menos, en el corto y mediano plazo. Destaca, en este sentido, la subvención por desempeño de excelencia. Se echa de menos, sin embargo, que no sea ésta la forma principal de remunerar a los profesores y creemos que en este campo hay mucho por avanzar<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Sobre este tema, véase la discusión en Rojas (1998).

Idealmente, la evaluación debe realizarse en cada establecimiento. Es su director el más indicado para llevar adelante este proceso. Sin embargo, en una etapa inicial, considerando las rigideces que introduce la educación municipalizada, parece indispensable una evaluación relativamente generalizada de desempeño para los profesores. Ésta no es una tarea fácil. Menos que las remuneraciones se fijen en función de estas evaluaciones. En el mediano plazo existe, sin embargo, otro mecanismo para afectar el desempeño de los profesores que debería ser menos resistido por los actuales docentes. Este mecanismo tiene que ver con la selección de profesores. Los aumentos salariales deberían incrementar y mejorar la disponibilidad de profesores potenciales. Por una parte, retiene a profesores que estaban pensando en partir y hace volver a profesores que se habían alejado de las aulas (Dolton y Van der Klauuw, 1996). Por otra, hace que los más jóvenes consideren la posibilidad de optar por esta carrera. Por supuesto, el aumento en la calidad educativa no es automático. De hecho, la evidencia sugiere que no hay ninguna correlación entre los salarios de los profesores y la calidad de los mismos<sup>77</sup>. Para que ello ocurra, las escuelas deben poder elegir y retener a los mejores profesores (Ballou y Podgursky, 1995; Hanushek *et al.*, 1999). De ahí la conveniencia de instaurar un mecanismo de selección de profesores que permita ir incorporando a los mejores al proceso de enseñanza nacional. Este mecanismo se hace aún más imprescindible si tenemos en cuenta que ha resultado tremendamente complejo, por consideraciones políticas, evaluar a los profesores una vez que se encuentran "acogidos" al Estatuto Docente.

De nuevo, idealmente la selección debería ocurrir al nivel de cada establecimiento educacional. Pero ésta debe hacerse entre un grupo limitado de opciones. Las regulaciones establecen que la educación puede ser impartida sólo por personas que tengan el título de profesor. Incluso un profesor con título de básica no puede ejercer en la educación media. La habilidad académica general y el conocimiento de los temas enseñados por el profesor son factores importantes para predecir el rendimiento de los alumnos (Hanushek, 1971; Strauss y Sawyer, 1986; Bishop, 1996) y son mucho más importantes que un título particular. Parece razonable avanzar hacia un sistema de certificación que sólo establezca si una persona está capacitada para enseñar. Una vez obtenida esa certificación se está en condiciones de ejercer la docencia y se puede ingresar al mercado laboral de la educación. Que en la actualidad pareciera haber escasez de oferta de profesores en algunas áreas de la enseñanza no hace más que validar la necesidad de flexibilizar los requisitos para enseñar.

Aumentos adicionales de los salarios de los profesores deben evaluarse a la luz de estos cambios. En términos comparativos y respecto del PIB, las remuneraciones de los profesores en Chile no son especialmente bajas tal como lo muestra el Cuadro 16.

<sup>77</sup> Véase Ballou y Podgursky (1997).

CUADRO 16  
 RAZÓN REMUNERACIONES DE PROFESORES SECUNDARIOS - PIB PER CÁPITA  
 (1992)

	Mínimo	Máximo
Alemania	1,34	1,77
Italia	1,13	1,77
Japón	0,93	2,28
Reino Unido	1,01	2,40
Estados Unidos	0,94	1,60
Austria	1,02	2,35
Bélgica	0,99	1,72
Finlandia	1,39	1,77
Irlanda	1,43	2,63
Holanda	0,99	1,97
Nueva Zelanda	1,05	1,52
Noruega	0,98	1,20
Portugal	1,41	3,69
España	1,79	2,38
Chile*	1,10	2,86

\* 1997.

Fuente: Rojas (1998), Cuadro 12.

La percepción de bajos sueldos que afecta a los profesores está influida por el hecho de que Chile tiene una estructura salarial en la que las profesiones universitarias se disparan. Así, en promedio, una persona con estudios universitarios en Chile gana cinco veces más que una persona con educación básica. En los países considerados en el Cuadro 16 esa relación raramente supera las dos veces. Los profesores tienen estudios universitarios y sus remuneraciones son, sin embargo, alrededor de tres veces la de una persona con educación básica. En muchos profesores, entonces, hay una sensación de estar en desventaja respecto de otras personas que han estudiado tanto como ellos.

Una revisión de la información de la encuesta CASEN 1999 revela que casi un 80% de los profesores tiene estudios universitarios completos (16 ó más años de educación). Pero también se desprende de esta encuesta que más de la mitad de los profesores tiene más de un ingreso. De este modo, el ingreso como profesor no refleja las verdaderas remuneraciones de estos profesionales. Aun así, queda la impresión de que los sueldos de los profesores con 16 ó más años de educación son más bajos que los de otros profesionales universitarios. En este sentido, llama la atención la baja variabilidad de sus remuneraciones, lo que nos habla de la poca consideración que tiene el desempeño para determinar sus remuneraciones<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Cabe hacer notar que estas conclusiones no provienen de estudios econométricos sino sólo de agrupar en profesores y no profesores por sexo, educación y experiencia potencial.

#### V.4. Acentuar la información disponible para los padres

No cabe duda de que el sistema educacional chileno, tal como está organizado en la actualidad, requiere que los padres jueguen un papel activo cambiando a sus hijos e hijas si no están conformes con el rendimiento académico de la escuela. Para que esta situación ocurra se requiere que la información fluya en forma oportuna. Desde 1995, ésta ha mostrado un ostensible mejoramiento, aunque no hay evidencias de que los padres la estén recogiendo adecuadamente. Pero también es indispensable que las pruebas sean de calidad y que permitan una efectiva evaluación de los logros académicos. Las pruebas SIMCE que hoy se aplican dejan mucho que desear. Entre otros aspectos, son poco exigentes, hasta el punto en que la prueba de 8° básico tiene un nivel de preguntas que no supera el 5° básico, y son tremendamente desbalanceadas en términos del material que abordan<sup>79</sup>. Se requieren, entonces, mejores pruebas que permitan una adecuada evaluación del desempeño de las distintas escuelas. Aquí se podría, tal vez, incentivar la aplicación de diferentes pruebas y obligar a los establecimientos a rendir una o más de ellas. También se podrían establecer o incentivar evaluaciones más integrales de los establecimientos por medio de verdaderas auditorías educacionales. Los alcaldes podrían, por ejemplo, contratar estas auditorías, ayudando de paso a los padres de su comuna a elegir establecimientos o exigir los cambios pertinentes en las escuelas a las que asisten sus hijos.

#### V.5. Redefinición del papel del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación sigue jugando un papel relevante en la agenda educacional del país. Si se quiere avanzar hacia una mayor autonomía de las escuelas, no cabe duda que debe moderar su activismo. En la actualidad, desde luego, se involucra en la provisión de una serie de insumos educativos como los textos escolares y, para un gran número de escuelas, de los planes y programas. Pero también a través de directivas y recomendaciones en áreas propias de la gestión educativa, como la disciplina, la relación directores-profesores y los criterios de repitencia, entre otros aspectos. No es fácil definir el papel del Ministerio en un contexto de autonomía de los distintos establecimientos educacionales del país. Desde luego, definir incentivos apropiados en función de objetivos nacionales es una tarea significativa. Parece oportuno, por otra parte, que se concentre en generar un marco que permita, por ejemplo, que haya suficientes textos escolares disponibles para las escuelas, pero que no se comprometa con sólo uno o dos de ellos<sup>80</sup>. Además, el Ministerio de Educación, más que elaborar planes y programas,

<sup>79</sup> Para mayores detalles véase Eyzaguirre y Fontaine (1999).

<sup>80</sup> Sobre este punto véase Eyzaguirre y Fontaine, eds. (1997).

debiera garantizar que los distintos establecimientos puedan acceder a éstos creando, por ejemplo, un banco de proyectos educativos (Beyer y Cáceres, 1992). Esta posibilidad permite una competencia entre proyectos alternativos, otorgando a los colegios la posibilidad de elegir aquellos planes y programas que les resulten más apropiados.

El Ministerio de Educación, en un ambiente de mayor autonomía de los establecimientos educacionales, puede concentrarse en establecer estándares que deben cumplir en un determinado periodo, definiendo sanciones para aquellos que no los cumplan y premios para aquellos que los alcancen. La evidencia anecdótica sugiere que las escuelas en la actualidad no sienten la presión suficiente para elevar sus logros académicos. En parte, ello se explica porque a los padres les llega una información muy limitada sobre el rendimiento de las escuelas, información que por lo demás es relativa al desempeño de otros establecimientos y no al desempeño histórico de esas escuelas. Si, en cambio, a cada escuela se le definen estándares a alcanzar, la información respecto del cometido del establecimiento es mucho más fácil de procesar y pone una presión alta sobre directivos y profesores. Este proceso puede ser dirigido desde el Ministerio de Educación que, al no estar involucrado en la gestión educacional o defendiendo determinados proyectos educativos, se convierte en un árbitro adecuado. Los estándares apropiados para cada establecimiento deben ser definidos en función de criterios técnicos y, eventualmente, aprobados por la comunidad escolar. Lo importante es que los estándares sean altos y aseguren que los establecimientos se muevan hacia una educación de calidad. Si no se les exige a las escuelas, será imposible elevar el nivel educacional de nuestro país. Esta forma de hacerlo es transparente y precisa, sujeta a ser definida técnicamente.

## V.6. ¿Qué hacer con la educación media?

La educación media se ofrece en Chile en dos modalidades: la educación científico-humanista y la técnico-profesional. Es aquí donde, tal vez, se notan con más fuerza los incentivos económicos. Mientras la subvención de la educación técnico-profesional estuvo por debajo del valor de la subvención a la educación científico-humanista, la importancia de la primera cayó desde un 30% en 1981 a un 17% en 1987. A partir de 1988, la subvención de la educación técnico-profesional se situó por encima de la subvención de la educación científico-humanista. Actualmente, y dependiendo de la modalidad, la primera subvención es entre un 11 y un 44% superior a la segunda. La matrícula en la educación técnico-profesional ha crecido desde ese 17% a un 44% en 1997. Estos cambios parecen ir más allá de eventuales cambios en la demanda y nos parecen sospechosos. Cabe preguntarse, entonces, qué estamos exigiendo de este tipo de educación. La respuesta no es clara. El mercado nos dice, en cambio, que en términos salariales no hay

mayores diferencias entre ambas modalidades de educación<sup>81</sup>. A esto se une el hecho de que, desde mediados de los 80, el retorno de la educación media respecto de la básica ha estado cayendo, al menos en el Gran Santiago (Beyer, 1999). Seguramente ayudará a revertir esta tendencia una mayor información sobre el desempeño de estos establecimientos. Sólo en años recientes esta modalidad de enseñanza ha ido adoptando pruebas nacionales que permiten apreciar el real nivel de sus escuelas.

### V.7. Clarificar el financiamiento compartido

No cabe duda de que el financiamiento compartido es un tema polémico. Vastos sectores quieren terminar con esta modalidad. Es sabido que hay un riesgo de segregación social con esta modalidad de financiamiento. Pero a su favor juega el hecho de que en la actualidad hay una enorme brecha entre establecimientos pagados, a los que asiste una proporción pequeña de niños, y los colegios con financiamiento público. Nadie, sin embargo, parece dispuesto a terminar con la modalidad de educación privada. El financiamiento compartido posibilita, entre otros aspectos, acortar estas brechas entre los distintos tipos de educación, pero, más importante aún, permite que los padres que tienen una marcada preferencia por la educación de sus hijos gasten en ella acudiendo a establecimientos que les ofrecen mayores oportunidades. En muchos casos, esta alternativa ayuda a remediar carencias importantes y, generalmente, es menos onerosa que otras alternativas, como las clases particulares. Impedir el financiamiento compartido puede, en este sentido, ser injusto y a la larga puede convertirse en un factor de mayor desigualdad social. Las experiencias de los establecimientos con esta modalidad de financiamiento pueden producir, por lo demás, externalidades positivas sobre los demás establecimientos. Ello conduce a un aumento general en la calidad de la educación, lo que beneficiará a todos los niños y no sólo a los que acuden a escuelas con financiamiento compartido. El hecho de que poco más del 70% de los alumnos de educación particular subvencionada asista a establecimientos con financiamiento compartido habla de la disposición de los padres a contribuir a la educación de sus hijos. Ésta es una razón adicional para perfeccionarlos. El aumento sostenido de la matrícula de los establecimientos particulares, desde que se implementara esta modalidad de financiamiento, habla de que su aplicación no ha sido resistida por los padres. Por supuesto, puede haber casos de abuso del sistema, pero ellos no deben ser razón suficiente para ponerle trabas a su desarrollo. Siempre debe tenerse en mente que un énfasis demasiado marcado en la igualación de re-

---

<sup>81</sup> Así se desprende de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de 1994. El autor agrupó según sexo y experiencia aparente de 5 en 5 años y no obtuvo mayores diferencias en ingresos laborales promedio para cada uno de los grupos. Se compararon ingresos de trabajadores con educación técnico-profesional incompleta y educación científico-humanista incompleta, y trabajadores con ambos tipos de educación completa.

cursos en educación puede producir resultados contrarios a los esperados (Minter-Hoxby, 1998). De ahí que sea indispensable evaluar adecuadamente el camino a seguir en este campo. Las posibilidades teóricas de una mayor segregación social chocan con los beneficios que el financiamiento compartido puede significar para la educación chilena.

No parece políticamente sostenible, sin embargo, que estos beneficios se materialicen a costa de mantener en una educación más deficiente a los que no se pueden acoger al financiamiento compartido. La relación mayor gasto mejor educación es, sin embargo, muy difusa y, por lo tanto, no puede concluirse automáticamente que el mayor gasto por alumno que trae aparejado el financiamiento compartido se traduzca en mayores logros académicos y más aun cuando las cifras indican que, en promedio, las diferencias de gasto son poco significativas.

Pero este riesgo también se puede atenuar con políticas públicas concretas. Finalmente, el desafío es lograr una calidad alta de educación para los más pobres, lo cual no depende sólo de aspectos de financiamiento, y cuando esto sea lo que impide una educación de calidad, está la posibilidad de introducir medidas correctivas incentivando la segregación social. Una alternativa razonable sería una subvención escolar de valor más alto para los estudiantes pobres. Hay que ser cuidadoso en el diseño de este instrumento. Si éste se entrega, como ha ocurrido hasta ahora, con la subvención regular existe el riesgo de concentrar esos estudiantes en establecimientos "especializados". La alternativa, aunque tenga costos administrativos más altos, es que efectivamente sea un bono endosable a la escuela que se asiste. Así, el alumno podría asistir, por ejemplo, a establecimientos con financiamiento compartido, lo que aseguraría una mayor diversidad del alumnado y menos segregación social.

## VI. CONCLUSIONES

La educación en Chile fue provista históricamente por el Estado de una manera demasiado centralizada. Muchas de las deficiencias en la calidad de la educación reveladas en los indicadores de eficiencia interna del sistema y en algunos estudios internacionales comparativos pueden atribuirse al llamado "Estado docente". De hecho, la educación municipal, importante en los inicios de la República, fue desapareciendo con el tiempo y terminó cediendo a los avances de la educación fiscal. La educación privada gratuita, de gran importancia en Chile desde los tiempos de la Colonia, resistió los embates del Estado docente estoicamente, aunque hacia principios de la década 1970 se encontraba debilitada como consecuencia de los aportes cada vez más exiguos que recibía del Estado chileno. La escasa masificación de la educación chilena hasta bien entrado el presente siglo había hecho de la cobertura educacional el principal desafío en este ámbito. La pregunta de cómo debía organizarse la educación no parecía, en dicho contexto, demasiado relevante. En el último cuarto de siglo, sin embargo, y como consecuencia de la rápida masificación de la educación básica y media, ha quedado en evi-

dencia que la educación chilena tiene un nuevo desafío: lograr una educación de calidad.

Las reformas de los 80 tenían entre sus principales objetivos promover, entre los establecimientos educacionales, la competencia para captar alumnos. Ello se lograba al modificar la forma de asignación de los recursos, los que a partir de 1981 comenzaron a llegar a las escuelas en función de la matrícula de los establecimientos educacionales. Se estimaba que las escuelas que ofreciesen una mejor calidad de la educación se beneficiarían de una mayor demanda. Sin embargo, como hemos descrito en las páginas precedentes, esta competencia ha estado severamente restringida desde los mismos inicios del sistema. Si bien estos cambios buscaban mejorar la calidad de la educación, no hubo a la vez una determinación específica de qué era lo que se quería reforzar. Las escuelas podían perder a sus alumnos, pero no era muy claro que ello se vinculase a los bajos logros académicos de estos estudiantes. Los padres no contaban con un sistema de información que les transmitiera lo bien o lo mal que lo hacía el establecimiento de sus hijos, menos aún en las dimensiones que las autoridades educacionales estimaban importantes. Las decisiones de los padres, entonces, podían responder a otros criterios, algo perfectamente legítimo en la medida en que no se confunda con rendimiento académico. Una manera de evitar estas confusiones es contar con una prueba que evalúe al establecimiento y que sea adecuadamente conocida por los padres. Esta prueba viene implementándose desde 1988, pero es de conocimiento público sólo desde 1995.

Las reformas de los 90 significaron avances y retrocesos en el marco de la nueva organización de la educación que se instaurara en los 80. La promulgación del Estatuto Docente les quitó autonomía a los establecimientos educacionales municipales. Casi el 60% de los niños chilenos asisten a estos establecimientos y para ellos este cuerpo legal puede resultar un gran retroceso. Eventualmente, podrán trasladarse a un establecimiento privado, pero la oferta educacional privada se distribuye en forma muy desigual, por lo que no siempre es una opción. Para avanzar hacia una educación de mayor calidad parece razonable potenciar la competencia entre establecimientos. Para ello se debe asegurar que los padres tengan acceso a la información relevante, lo que pasa por perfeccionar las pruebas nacionales de educación y eventualmente incorporar auditorías educacionales. Un paso central supone entregar mayor autonomía a los establecimientos educacionales, en especial a los municipales. Una alternativa razonable podría ser el traspaso de estos establecimientos a los padres o a instituciones sin fines de lucro con reconocido interés en la educación.

Las reformas educacionales chilenas de las últimas dos décadas sugieren que no es fácil elevar la calidad de la educación. La importancia de evaluar cuidadosamente las decisiones que se toman en este campo es un requisito indispensable para avanzar en este objetivo. Más aún cuando en los próximos años los recursos en educación se irán elevando seguramente a ritmos parecidos a los de la última década. Si no somos cuidadosos perderemos la oportunidad de reducir las enormes desigualdades de ingreso que experimenta nuestro país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aedo, Cristián, 1996, "Calidad de la Educación y Elementos de Mercado", en ENERSIS editores, *Educación en Chile: Un Desafío de Calidad*, Santiago, pp. 57-130.
- \_\_\_\_\_ y Larrañaga, Osvaldo, 1994, "Educación Privada versus Pública en Chile: Calidad y Sesgo de Selección", mimeo, Ilades-Georgetown University.
- \_\_\_\_\_ y Soto, Raimundo, 1998, "Concesiones de Administración e Infraestructura en Educación", en ENERSIS, eds., *Diagnósticos y Propuestas para Mejorar la Calidad de la Educación en Chile*, Santiago, pp. 41-96.
- Arellano, José Pablo, 1985, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago: CIEPLAN.
- Arriagada, Patricio, 1989, *Financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960/1988*, Santiago: FLACSO.
- Ballou, Dale y Podgursky, Michael, 1995, "Recruiting Smarter Teachers", *Journal of Human Resources*, primavera, Vol. 30, N° 2, pp. 326-338.
- \_\_\_\_\_ 1997, *Teacher Pay and Teacher Quality*, Missouri: W. E. Upjohn Institute.
- Beyer, Harald, 1997, "Distribución del ingreso: antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos*, 65 (verano), pp. 5-58.
- \_\_\_\_\_ 1998, "Retornos a la educación y distribución del ingreso", mimeo, Centro de Estudios Públicos.
- \_\_\_\_\_ 1999, "Una mirada a las nuevas cifras de ingreso, consumo y desigualdad", *Serie Puntos de Referencia*, Centro de Estudios Públicos, 212, junio.
- \_\_\_\_\_ y Cáceres, Eugenio, 1992, "Una Propuesta para el Debate Educacional", *Serie Puntos de Referencia*, 96, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Bishop, John, 1996, "Signaling, Incentives, and School Organization in France, The Netherlands, Britain and the United States", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 111-145.
- Bravo, D., D. Contreras y C. Sanhueza, 1999, Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño privado/público: Chile 1982-1997", *Documento de Trabajo* N° 163, Departamento de Economía, Universidad de Chile, agosto.
- Brunner, José Joaquín y otros, 1994, *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo, 1998, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Campos Harriet, Fernando, 1960, *Desarrollo educacional 1810-1960*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Card, David y Krueger, Alan, 1992, "Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States", *Journal of Political Economy*, febrero, pp. 1-40.
- Castañeda, Tarcisio, 1993, *Para combatir la pobreza*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Cortázar, René y Marshall, Jorge, 1980, "Índice de Precios al Consumidor en Chile: 1970-1978", *Estudios CIEPLAN*, noviembre, pp. 159-201.

- Cox, Cristián y Jara, Cecilia, 1989, *Datos básicos para la educación de políticas de educación (1970-1988)*, Santiago: CIDE y FLACSO.
- Dolton, Peter y van der Klauuw, Wilbert, 1996, "Teacher Salaries and Teacher Retention", en William Baumol y William Becker, eds., *Assessing Educational Practices: The Contribution of Economics*, Cambridge, Mass.: The MIT Press y Russell Sage Foundation, pp. 239-272.
- Empresas CB (1998). V. nota 5, p. 4, nota 10, p. 5.
- Epple, D. y R. Romano, 1998, "Competition between private and public schools; vouchers and peer-group effects", *The American Economic Review*, marzo, vol. 88 N° 1, pp. 33-61.
- Espínola, Viola; Chaparro, Mónica y Lazcano, Lidia, 1997, "Evaluación de la Gestión Municipal en Educación en el Contexto de la Descentralización", *Estudios Sociales*, N° 91, trimestre 1, pp. 127-167.
- Eyzaguirre, Bárbara, 1998a, "Políticas Educativas Comparadas", *Serie Documentos de Trabajo*, 288, Centro de Estudios Públicos, noviembre.
- , 1998b, "Revisión de Currículos de Geografía Nacionales y Extranjeros", *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Estudios Públicos, 286, septiembre.
- y Fontaine, Loreto, editoras, 1997, *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- y Fontaine, Loreto, 1999, "¿Qué nos dice el SIMCE de 8° básico? Análisis y perspectivas", *Serie Documentos de Trabajo*, 294, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- Fama, Eugene y Jensen, Michael, 1983, "The Structure of Ownership", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI, N° 2, octubre.
- Fernández, R. y R. Rogerson, 1998, "Public Education and Income Distribution: A Dynamic Quantitative Evaluation of Education-finance reforms", *The American Economic Review*, septiembre, vol. 88, N° 4, pp. 813-833.
- Fontaine, Loreto, 1998, "La Asignatura de Lenguaje Vista en Programas Escolares Extranjeros Estatales y Privados", Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, 285, septiembre.
- Friedman, Milton, 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press, cap. 6.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Jara, Cecilia, 1994, "El Programa de las 900 Escuelas", en Marcela Gajardo, ed., *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*, Santiago: Agencia de Cooperación Internacional de Chile, pp. 39-72.
- González, Pablo, 1998, "Financiamiento de la Educación en Chile", en PREAL-UNESCO, *El Financiamiento de la Educación en América Latina*, pp. 161-187.
- Hannaway, Jane, 1996, "Management Decentralization and Performance-Based Incentives: Theoretical Considerations for Schools", en Eric Hanushek y Dale Jorgenson, eds., *Improving America's Schools*, Washington D.C.: National Academy Press, pp. 97-110.
- Hanushek, Eric, 1971, "Teacher characteristics and gains in student achievement: Estimation using micro-data", *American Economic Review*, Vol. 61, N°2, pp. 280-288.
- , 1996, "Measuring Investment in Education", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, N° 4, otoño, pp. 9-30.
- et al. 1994, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Hanuskek *et al.* (1999). V. p. 56.
- Kain, J. y S. Rivkin, 1996, "Do higher salaries buy better teachers?", *Working Paper Series*, NBER, N° 7082, abril.
- Haveman, Robert y Wolfe, Barbara, (1995), "The Determinants of Children's Attainments: A Review of Methods and Findings", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XXXIII, N° 4, pp. 1829-1878.
- Hoxby, Caroline M., 1998, "All school finance equalizations are not created equal", *Working Paper Series*, NBER, N° 6792, noviembre.
- Jofré, Gerardo, 1988, "Subvenciones en educación", *Estudios Públicos*, N° 32 (primavera), pp. 193-237.
- Labarca, Amanda, 1939, *Historia de la enseñanza en Chile*, Santiago: Publicaciones de la Universidad de Chile.
- Larrañaga, Osvaldo, 1994, "Reformas de la educación: Una tarea urgente", en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- 1995, "Descentralización de la educación en Chile: Una evaluación económica", *Estudios Públicos*, 60 (primavera), pp. 243-286.
- Lehmann, Carla, 1994, "Hacia una educación de calidad", en Felipe Larraín, ed., *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 507-542.
- y Hinzpeter, Ximena, 1997, "Opinión Pública y Educación en Chile: Preferencias y Disposiciones", Santiago: Centro de Estudios Públicos, *Serie Puntos de Referencia*, 183, julio.
- Lockheed, Marlaime y Verspoor, Adriaan, 1991, *Improving primary education in developing countries*, Oxford: Oxford University Press, publicado para el Banco Mundial.
- Mac Donald, Heather, 1998, "Why Johnny's Teacher Can't Teach", *City Journal*, primavera, pp. 14-26.
- Maddison, Angus, 1989, *The World Economy in the 20<sup>th</sup> Century*, OECD: Development Centre Studies.
- Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar, 1998, "Desempeño escolar y elección de colegios: La experiencia chilena", *Serie Economía*, N° 36, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Oficina de Planificación Nacional (Odeplan), 1981, *Informe social año 1980*, Santiago, junio.
- 1982, *Informe social año 1981*, Santiago, junio.
- 1987, *Informe social año 1986*, Santiago, mayo.
- Ortega, Leoncio, 1988, "Reforma agraria y estructura de la propiedad agrícola", *Estudios Públicos*, 32 (primavera), pp. 159-192.
- Parry, T., 1997, "Theory meets reality in the Education voucher debate: Some evidence from Chile", *Education Economics*, vol 5, N° 3, diciembre, pp. 307-331.
- Pozo, José Miguel, 1989/1990, "El Congreso Nacional de Educación Secundaria de 1912 en la perspectiva de la evolución de la educación chilena", *Dimensión Histórica de Chile*, N° 6/7, pp. 13-32.
- Prieto, Alfredo, 1983, *La modernización educacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), 1984, *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, Santiago: PIIE, 2 vols.
- Quiroz, Jorge y Chumacero, Rómulo, 1997, "El costo de la educación particular subvencionada en Chile", *Estudios Públicos*, 67 (invierno), pp. 227-251.
- Ramos, Joseph, 1996, "Poverty and Inequality in Latin America: A Neostructural Perspective", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 38, N° 2/3 (verano/otoño), pp. 141-155.
- Rojas, Patricio, 1998, "Remuneraciones de los Profesores en Chile", *Estudios Públicos*, 71 (invierno), pp. 121-75.
- Shanker, A., 1994, "Where we stand: The Chicago Reform", *The New York Times*, 3 de enero, p. E7.
- Strauss, R. P. y Sawyer, E. A., 1986, "Some new evidence on teacher and student competencies", *Economics of Education Review*, Vol. 5, N° 1, pp. 41-48.
- Summers, Robert y Heston, Alan, "The Penn World Table (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, N° 2.
- Vial, Gonzalo, 1981, *Historia de Chile (1891-1973)*, Santiago: Editorial Santillana, Vol. 1, Tomo 1. ●