

## PARA HACER PÚBLICA LA EDUCACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

Juan Eduardo García-Huidobro S.<sup>2</sup>

### Resumen

El propósito de este artículo es analizar la situación de la educación pública en Chile y proponer alternativas a su institucionalidad.

El trabajo se inicia con un esfuerzo para clarificar conceptualmente lo que se puede entender por educación pública en general y sobre la particularidad chilena, donde el Estado cumple sus obligaciones en el plano de la educación financiando también la educación de iniciativa privada. Se arguye sobre la importancia del sector de educación de propiedad pública en Chile y sobre las exigencias que debiera cumplir toda la educación financiada por el Estado.

Enseguida se analiza la actual crisis de la educación municipal y se repasa las alternativas de organización que se han propuesto para la educación chilena de propiedad pública presentando un par como preferibles.

Por último, se analiza las limitaciones que introducen el financiamiento compartido y la selección escolar al cumplimiento de los fines públicos de la actual educación particular subvencionada. Se concluye haciendo ver que sin superar esas limitaciones no es posible que las escuelas particulares cumplan la función pública que se espera de ellas y también que este modo de acción del sector particular subvencionado impide el desarrollo de la educación pública de propiedad estatal.

Educación pública – Educación municipal – Financiamiento compartido

### Introducción

"La municipalización de la educación está en crisis", declaraba la Ministra de Educación hace unos meses (*La Tercera*, 2009, Junio 11) y acercándose el inicio del año escolar se constataba la continuación del "Éxodo del sistema de educación municipal" (*El Mercurio*, 2010, Febrero 20), el cual atendía al 58% de los estudiantes a comienzos de los 90 y atendió a solo un 43% en 2008. Además, cada vez que se entregan los puntajes del SIMCE o de la PSU se resalta el crecimiento de la brecha entre los resultados de la educación particular y los de la educación municipal.

El propósito de este artículo es analizar esta crisis y proponer alternativas para el mejoramiento institucional de la educación pública en Chile, que faciliten su superación<sup>3</sup>.

El tema se enfrentará en tres partes. La primera busca clarificar conceptualmente lo que se puede entender por educación pública y la particularidad de la misma en Chile. Enseguida se analizará la crisis de la educación municipal y se planteará alternativas a la organización

<sup>1</sup> Publicado en: Martinic, Sergio y Gregory Elacqua (Eds.) (2010) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. UNESCO – PUC, Santiago.

<sup>2</sup> Decano de la Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado e investigador del CEPPE

<sup>3</sup> Lo importante es mejorar la calidad, pero ello se sostiene en la institucionalidad. Marcel y otros expresan: "La experiencia de Chile en la última década a este respecto indica que para mejorar la calidad de la educación no es suficiente reconocer que el corazón del aprendizaje se juega en el aula sino también es necesario construir una estructura que apoye, facilite y proteja los procesos que allí se desarrollan" (Marcel & Raczyński, 2009, p. 310).

descentralizada de la educación pública chilena. Por último, se analizará desde la perspectiva de la educación pública las limitaciones de la actual educación particular subvencionada y se propondrá condiciones para su mejoramiento.

## **1. Conceptualizando la Educación Pública en Chile**

### **a. ¿Qué entender por educación pública?**

a.1 En un sentido amplio toda la educación, entendida sistemáticamente como la institución social destinada a formar a las nuevas generaciones para que se integren en la sociedad, es pública. Es esta consideración lata, que incluye a toda la educación cualquiera sean sus particularidades institucionales, la que justifica que en los países en los que existe educación privada, ella esté regulada por el Estado, en aspectos tales como su duración, sus niveles y el currículum mínimo que debe enseñar. Esta observación global al sistema educativo es importante: el modo como está organizada la educación en un país, en su totalidad, es tema público muy gravitante para esa sociedad. Ella se asocia a la calidad de su democracia, a sus niveles de integración y de cohesión social. Sin embargo, hay que convenir que este no es el sentido que se le da corrientemente al término “educación pública”.

a.2 Un segundo sentido, más restringido y de uso común y extendido, reserva el apelativo “educación pública” solo a la educación de propiedad del Estado. En Chile esta educación es hoy la educación municipal.

a.3 Entre los dos significados, cabe un tercero que, aunque no es de uso común, corresponde bien a países, como Chile, en los cuales el Estado cumple su obligación de proveer educación, no solo a través de instituciones de su propiedad, sino también financiando a entidades educacionales privadas para que proporcionen educación. En estos casos, es necesario incluir, al considerar la “educación pública”, al conjunto de instituciones que reciben financiamiento estatal para entregar educación obligatoria, sean ellas de propiedad pública o de propiedad privada.

### **b. ¿Qué entender por educación pública en Chile?**

En Chile, por tradición histórica, por orientación constitucional y por el modo de funcionamiento del sistema educacional, es imposible considerar la educación pública solo en su sentido restringido. Por lo tanto, al considerar el mejoramiento de la educación pública en sentido estricto (educación municipal) habrá que tener en cuenta al conjunto de la educación financiada por el Estado (municipal y particular subvencionado), a la que se podría calificar de educación pública en sentido amplio.

b.1 La educación particular ha sido un actor central en la historia de la educación chilena<sup>4</sup>. En nuestro imaginario colectivo se ha magnificado el conflicto entre Estado Docente y Libertad de Enseñanza que se vive en el siglo XIX<sup>5</sup>. Sin embargo, a lo largo de su historia la educación chilena ha incluido a la educación particular como parte integrante de la educación nacional. Ya en 1813 diversas disposiciones legales sobre educación comienzan a ser aplicables también a la educación particular. Este año se dicta un decreto, reiterado en 1821, que obliga a los conventos a mantener una escuela de primeras letras. La misma política es repetida en el gobierno del Presidente Prieto (decreto de 1832), pero ahora exigiendo que el servicio fuese gratuito. A mediados del siglo XIX (Gobiernos de Bulnes y Montt) se le da un gran impulso a la educación fiscal, pero se promueve también la enseñanza particular y la venida de congregaciones religiosas docentes. Se emplazan establecimientos de congregaciones y se crean liceos particulares laicos (e. g. el Liceo de Santiago de Don Andrés Bello). Según Amanda Labarca (1939) el año 1854, había en Chile 4.258 alumnos de enseñanza media y

<sup>4</sup> Una visión interesante que incluye aspectos históricos como jurídicos puede encontrarse en diversos artículos del libro: Educación Popular en Chile (Brahm, Cariola y Silva (Coord.), 1971).

<sup>5</sup> Ingredientes importantes de este conflicto, que adquirió peso ideológico, fue una ley de 1842 que entrega a la Universidad de Chile el control de los exámenes de los estudiantes lo que se extiende después al Instituto Nacional, lo que leído con categorías actuales puede interpretarse como el modo que se encontró para regular desde el Estado a la educación particular.

casi la mitad 2.100 asistían a colegios particulares; más aún de esos estudiantes 1.101 eran mujeres y 969 de ellas asistían a colegios particulares (p. 122).

Ahora bien, la educación particular no sólo ha existido en Chile desde el nacimiento de la República, también ha gozado de subsidios del Estado. Por ejemplo<sup>6</sup>, promediando el siglo XX, la Ley N° 9.864 (1951) otorga subvención a la educación particular gratuita en educación primaria, secundaria, profesional y normal. Más aún, ha habido momentos en los que se le dio una subvención más baja (25% del costo de un alumno fiscal) a la educación pagada, para evitar un alza de sus pensiones (Ley N° 10.343 de 1952). También ha existido, en el pasado (“Ley Herrera”, de 1954), préstamos a particulares por un plazo de 10 años para la construcción o ampliación de establecimientos.

b.2 La perspectiva de los derechos básicos incluye el derecho de los padres para escoger la educación de sus hijos, lo que supone que no hay un solo tipo de educación. El artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos relativo al derecho a la educación, tiene tres puntos: uno relativo al derecho a la educación, otro que insiste en que la educación debe buscar el pleno desarrollo de la persona y un tercero que señala textualmente que “los padres de familia tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”. Esta perspectiva está presente en la Constitución: “Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (Art.19, n.10). Más recientemente, el Consejo Asesor Presidencial, observa “que la libertad de enseñanza –entendida como el derecho de los particulares a fundar establecimientos de enseñanza con proyectos educativos diversos y de los padres a escoger el tipo de educación que prefieren para sus hijos-, es un derecho indispensable en una sociedad plural y democrática. La libertad de enseñanza asegura –como lo muestra nuestra experiencia histórica- que las diversas formas de vida, y en especial las que se encuentran más arraigadas en nuestra historia, puedan transmitir su cultura y sus creencias a las nuevas generaciones. Todo ello hace más rica la vida social, enriquece el patrimonio público y favorece la búsqueda de significado o de sentido que es consustancial a la condición humana. La libertad de enseñanza permite también que los padres puedan elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, ejerciendo así el derecho prioritario que les asiste de educarlos y de guiar su vida” (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006, p. 63).

b.3 En consecuencia en Chile, el Estado debe ser garante del derecho de todos a una educación que los incorpore equitativamente en la sociedad y del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, lo que supone la existencia de un sistema educativo mixto. La reforma constitucional de 1970 (“Estatuto de garantías democráticas”), verbalizaba esta doble obligación señalando que el Estado cumple su función educativa a través de un “sistema nacional” de educación que no solamente incluye a los establecimientos privados sino que contribuye a su financiamiento<sup>7</sup>. Fórmula que expresa bien, por una parte, la amplitud con la que hay que examinar la obligación educacional del Estado y, por otra parte, la necesidad de considerar, cuando se examina la educación pública (en sentido estricto) también a la educación particular financiada por el Estado, ya que forma parte del servicio educacional que suministra el Estado.

---

<sup>6</sup> Ver, para estos ejemplos: Brahm et al. (1971, p. 61).

<sup>7</sup> “La educación es una función primordial del Estado que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren a su ejecución, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales. La organización administrativa y la designación del personal de los establecimientos privados de enseñanza serán determinadas por los particulares que los establezcan con sujeción a las normas legales. Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley” (Art.10, número 7).

**c. ¿Qué justifica que el Estado dé un apoyo financiero a la educación particular subvencionada que es de propiedad privada y constituye además un negocio privado<sup>8</sup>?**

Esta pregunta ha recibido dos respuestas.

c.1 Primera: para crear un mercado educativo. El proceso de cambio del sistema de financiamiento creando la subvención por estudiante asistente fue explícita en su voluntad de crear un mercado de servicios donde las familias pudiesen elegir lo que considerasen mejor, lo que tendría como consecuencia una presión al perfeccionamiento de las propuestas para captar la preferencia de las familias; esta competencia o emulación se daría entre diferentes ofertas privadas y obligaría también a un mejoramiento de la educación de propiedad pública para seguir siendo elegida.

c.2 La segunda respuesta entronca con la historia y tiene un referente constitucional: se justifica el apoyo a la educación particular para respetar la pluralidad valórica, la diversidad y el pluralismo de la sociedad. De hecho, es normal y legítimo que en una sociedad democrática coexistan distintas visiones acerca de lo que es una buena educación (diferentes metodologías educativas, distinto peso dado al dominio de lenguas extranjeras, preservar identidades y culturas provenientes de diversas inmigraciones, etc.), así como formas diversas de interpretar la vida buena, que se expresan, por ejemplo, en los distintos credos religiosos y que reclaman legítimamente el derecho a educar a los hijos en concordancia con ellos.

c.3 Al momento de evaluar el peso relativo que deben tener las dos justificaciones recién expuestas, se advierte que la primera argumentación es prudencial o de conveniencia y habría que estar evaluando si el efecto buscado se produce y los efectos no deseados que esta competencia produce. Sin entrar acá a una evaluación acabada del mercado educacional, sí es posible señalar que después de casi treinta años de instaurado en Chile, sus resultados no son halagüeños. Es más fácil constatar sus secuelas en términos de segregación y diferenciación social del sistema educativo, que sus eventuales logros en materia de mejoramiento de la calidad. Las explicaciones las dan algunos en términos valóricos, señalando que la educación es una empresa de cooperación y no de competencia; otros analizando las particulares rigideces y las proverbiales deficiencias de información del mercado educativo.

La segunda respuesta tiene más peso valórico o ético-político y remite a las formas posibles de entender y compatibilizar “igualdad y diferencia” en la sociedad y en la educación. Se trata de permitir, a los distintos grupos religiosos, culturales, etc. desarrollar sus diferencias, asegurando, al mismo tiempo, a todos una educación que dote de las destrezas culturales necesarias para vivir, convivir y producir en la sociedad y que comunique la cultura nacional común y evite la segregación social.

**d. ¿Por qué el Estado mantiene y debe mantener escuelas propias?**

En el párrafo anterior se argumentó la importancia de la educación particular y la conveniencia de que sea apoyada por el Estado. Ahora, se va a exponer tres razones que justifican la necesidad de que el Estado mantenga un subsistema de educación pública en sentido estricto, esto es de propiedad y administración pública:

d.1 Sobre el Estado pesa el deber de garantizar el acceso a la educación gratuita a todos en todo el territorio y en cualquier circunstancia, superando situaciones de aislamiento geográfico y de extrema pobreza.

Se trata de un deber fuerte, que no admite excepciones, ya que su contratara es el derecho humano universal a la educación, por lo cual el Estado debe tener plena seguridad de poder cumplirlo a todo evento, lo que se logra con la existencia de un subsistema de educación de propiedad y administración pública. Así lo entienden todas las democracias modernas; de hecho no existe ningún país avanzado que no cuente con un sistema de educación pública (Marcel & Raczynski, 2009, p. 282).

---

<sup>8</sup> Se utiliza el término “negocio” sin sentido peyorativo ateniéndose a una de las acepciones que la palabra tiene en el diccionario de la RAE: “Aquello que es objeto o materia de una ocupación lucrativa o de interés.”

d.2 Es responsabilidad del Estado regular la calidad del sistema educativo. En la práctica, la existencia de una educación de gestión estatal de excelencia en su desempeño es un principio activo de regulación de la calidad del sistema. No solo porque de este modo puede “asegurar directamente la aplicación de las orientaciones normativas del sistema” (Marcel & Raczynski, 2009, p. 284), sino también porque un buen sistema de educación pública fija de un modo concreto el estándar de base sobre el cual (y nunca bajo el cual) funcionará el resto del sistema. En efecto, en el supuesto que en Chile la familia seguirá eligiendo la educación de sus hijos, un buen sistema de educación pública abierto a todos, torna improbable que se elija escuelas particulares peores.

d.3 También se ha argüido que la educación de propiedad pública representa una alternativa educacional plural, laica y con alta integración y mixtura social que tiene un valor en sí misma y que –si es de calidad– podría interesar a muchos padres, lo que permitiría ampliar el rango de alternativas para que los padres ejerzan su derecho a elegir (Marcel & Raczynski, 2009, p. 284).

### e. ¿Cuáles son las exigencias a las que debe responder la educación pública?

Antes, identificamos a la educación pública como aquella que el Estado se compromete a proveer. Los mismos instrumentos que instauran esta obligación<sup>9</sup>, establecen algunas características de esta educación. Entre otras:

- Que sea gratuita a nivel de la educación obligatoria (en Chile hasta el cuarto año medio);
- Que sea de igual calidad para todos: del derecho entendido como la asistencia a la escuela se ha pasado al “derecho a aprender” entendido como el logro con las capacidades y conocimientos para asumir su condición de ciudadano: capacidades laborales, herramientas para participar informados, destrezas culturales para seguir aprendiendo<sup>10</sup>.
- Además, los textos aludidos subrayan que debe tratarse de una educación que promueve la igualdad entre las personas, el respeto a la diversidad, la tolerancia y no discriminación, valores que se han asociado tradicionalmente a una educación inclusiva, no segregada y con mixtura social.
- Se agrega a las características anteriores la prohibición de seleccionar estudiantes por parte de los establecimientos, ya que la selección quiebra los principios de igualdad y respeto y restringe la posibilidad de los padres de elegir el establecimiento que prefieren para sus hijos.

## 2. ¿Qué cambios deben darse en la educación municipal para que cumpla con estos propósitos?

---

<sup>9</sup> Ver artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Otros instrumentos normativos internacionales que han ratificado este derecho son, entre otros: la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de la UNESCO (1960); la Convención de 1979 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en especial los artículos 10 y 14); la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 (especialmente los artículos 28 y 29); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990 (en particular el artículo 45); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 (especialmente el artículo 24); y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007 (particularmente el artículo 14).

<sup>10</sup> El punto es documentado con observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la UNESCO en un artículo reciente de Pablo Latapí (2009)



### a. ¿Cuál es la situación actual de la educación municipal?

Se habla de una situación de crisis principalmente por tres motivos: por una disminución progresiva y significativa de la matrícula, por su transformación en una opción elegida (y elegible) solo por los más pobres y por una clara pérdida de prestigio de la educación municipal.

a.1 El peso de la matrícula municipal en la matrícula total viene bajando desde el inicio de la municipalización. En 1982 la matrícula de las escuelas municipales representaba el 75.3% de la matrícula total del sistema escolar. Con la instauración del sistema de pago por subvención a la demanda, se produce en los años ochenta un aumento importante de la educación particular subvencionada y, en 1990, la ponderación de la matrícula municipal ya representaba el 58.4 % de la matrícula escolar. Durante los noventa pierde peso en forma constante, pero lenta y en el 2000 equivale al 54.2% de la matrícula. Desde entonces el descenso se acelera y en 2004, por primera vez, baja del 50% y aunque no hay todavía datos confirmados el 2009 habría bajado del 40% y es esperable un descenso mayor el 2010.

Hasta el 2000, pese al cambio de peso de la matrícula municipal en la matrícula total, la educación municipal sigue creciendo, fenómeno que se revierte en los últimos años. Entre 1992 y 2000 el sector particular subvencionado crece más que el municipal, pero ambos crecen: el particular en alrededor de 250.000 alumnos y el sistema municipal en 171.000 estudiantes; en contraste entre el 2000 -2005 el sistema particular subvencionado sigue creciendo (aumenta en más de 200.000 alumnos), mientras el sistema municipal llega a tener 136.000 alumnos menos. Esta dinámica se expresa también en el número de establecimientos por dependencia: entre 2004-2009 se crean 1050 establecimientos particulares y los municipales disminuyen en 353 establecimientos.

Los antecedentes anteriores son nacionales, pero esta situación se desarrolla de modo diverso en las distintas regiones y en los diversos municipios. Por ejemplo, mientras la matrícula municipal ha bajado a un 32,3% en la Región Metropolitana y a un 37,2 en la Primera Región, hay cuatro regiones donde sigue superando el 60%. Hay municipios en los que el porcentaje de establecimientos municipal es menor al 15% (como Puente Alto, La Florida, La Cisterna, La Reina, Maipú, Vitacura, Las Condes, Alto Hospicio) siguen existiendo 61 comunas de sectores rurales en los que la totalidad de sus escuelas son municipales. En 2009, de las 15 comunas menos pobladas (que son también alejadas, con mucha pobreza y ruralidad) no hay ninguna que tenga educación particular subvencionada; en el otro extremo, en las 15 comunas más pobladas solo en Puerto Montt hay más matrícula municipal que particular subvencionada (45.9 contra 42), en 12 comunas la educación municipal no llega al tercio de la matrícula y en las tres más pobladas (Maipú, Puente Alto y La Florida) la matrícula municipal no alcanza al 15%.

a.2 Este cambio en el peso relativo de los diferentes oferentes de educación se ha dado en paralelo con un cambio en la composición social del alumnado de los diversos subsistemas, llegándose a que los establecimientos municipales atienden preferentemente a los sectores más pobres (Ver Cuadro 1)<sup>11</sup>.

**Tabla 1**

Distribución de alumnos según NSE y dependencia.

NSE	Porcentaje de alumnos según tipo establecimiento		
	Municipales	Particular Subvencionados	Pagados
Bajo y Medio Bajo	80%	20%	

<sup>11</sup> En promedio los estudiantes del sector municipal pertenecen en mayor proporción a familias de menor nivel socioeconómico que los del sector particular subvencionado (en 2006, en básica el 71,2% de la matrícula municipal era socialmente vulnerable y en particular subvencionado el 46,9%; en media estas cifras son 62,8% y 47,9% respectivamente) (Larrañaga et al., 2009, p.57).

Medio	39%	61%
Medio Alto	10%	90%
<b>Alto</b>	12%	88%

**Fuente:** Cuarto Básico (SIMCE, 2008).

La concentración del alumnado cuyos progenitores poseen menor escolaridad en el sector municipal lleva a que los rendimientos promedio de estos establecimientos en las pruebas estandarizadas (SIMCE) sean sistemáticamente menores, lo que genera un desprestigio y el estigma de ser una “educación pobre para pobres”.

a.3 Hay una clara y creciente pérdida de prestigio de la educación municipal. Se ha instalado en la sociedad la percepción de que la educación municipal es mala o, al menos, peor que la privada<sup>12</sup>. Los más pobres eligen mayoritariamente la educación municipal y lo hacen considerando principalmente su gratuidad. Los sectores medios eligen mayoritariamente la educación particular subvencionada y dicen hacerlo considerando su calidad. Los mismos motivos se arguyen cuando se pregunta por qué no se considera un tipo de educación: no se escoge la educación municipal porque se la considera de mala calidad (44%) y no se elige la particular subvencionada (o la pagada) por su costo (49% y 84% respectivamente).

En términos generales, lo que coincide con varios otros estudios, los chilenos están conformes con la calidad del establecimiento al que asisten sus hijos (83%). Pero, en este contexto de opinión positiva, es siempre peor el juicio en relación a la educación municipal. Por ejemplo, un 76% considera buena la educación particular de su comuna y solo el 45% tiene la misma opinión sobre la educación municipal de su comuna. Cuando los entrevistados se refieren a los colegios de sus hijos, son pocos los que señalan que es “peor de lo que esperaba” (solo el 9%), pero este grupo de insatisfechos se ensancha en el caso de los municipales y llega al 15%. Sucede algo parecido en relación a la confianza en las instituciones: el 80% dice tener mucha confianza en la educación particular subvencionada, cifra que desciende a 52% para los municipales. Más de dos tercios de los chilenos (69%) señalan que los establecimientos de educación municipal deben depender del Ministerio de Educación, contra solo el 12% que prefiere que sigan dependiendo del municipio<sup>13</sup>.

## b. ¿Qué explica la crisis de la educación municipal?

Existe una larga lista de antecedentes que explican la crisis, algunos vienen de la reforma de los 80 y de las características del sistema educacional que se instala en Chile, desde entonces; otros tienen que ver con características de los municipios chilenos que limitan su capacidad de gestión de la educación y con dificultades administrativas para competir por matrícula con la educación particular.

b.1 Estamos en una sociedad de mercado y las políticas en curso desde los ochenta han incluido mecanismos mercantiles, como el financiamiento compartido y la selección de alumnos por parte de los establecimientos educacionales, en la distribución de la educación. La consecuencia ha sido una creciente segmentación social de la educación, ya que la población está eligiendo educación por bienes asociados a ella como el prestigio que puede dar la educación (“distinción”) y el capital social al que se accede en unos establecimientos y no en otros. En este esquema lo normal es que se produzca un éxodo de la educación municipal gratuita y que las familias que pueden optar por la mejor educación que alcanzan a pagar

<sup>12</sup> Tomados los antecedentes que siguen pertenecen a la presentación (no publicada) de MORI (2010).

<sup>13</sup> Hay resultados semejantes en estudios anteriores, como las encuestas del CEP y del CIDE, que han mostrado esta pérdida de prestigio de la educación municipal y la amplia mayoría que prefiere que las escuelas sean administradas por el MINEDUC. El estudio del CEP trae un dato muy fuerte en sus consecuencias humanas y escolares: el 44% de los padres que lleva a sus hijos a la educación municipal, lo hace pese a que no es lo que preferiría para sus hijos si realmente pudiese elegir. (ver, Tema especial de Educación de Encuesta CEP, Junio-Julio 2006).

(privada pagada o particular subvencionada con financiamiento compartido)<sup>14</sup>. Objetivamente la asistencia a uno u otro sistema “clasifica” a los alumnos. “La diferenciación existente entre establecimientos educativos (público, privado) no solo distribuye a la población en diferentes dependencias sino que se constituye en principio de clasificación y de organización de las representaciones sobre la calidad de la educación<sup>15</sup>”

Desde otro ángulo, puede señalarse que la valoración histórica a la educación pública (promoción social, interclasismo, pluralismo ideológico) no se trasladó en los hechos a la educación municipal<sup>16</sup> y probablemente cuando la gente opina que sería mejor volver al Ministerio, estaría apelando a un valor perdido, que permanece de algún modo en la conciencia colectiva.

Por último, las eventuales ventajas de la educación municipal, tales como ser un proveedor de educación cercano, lo que podría permitir adecuar mejor el proceso de enseñanza - aprendizaje a la realidad ésta (pertinencia local) o lograr sinergia entre programas sociales y la formación de los estudiantes, no se han dado o, al menos, no han sido apreciados por la población.

b.2 Hay características de los municipios chilenos que complican su aptitud para gestionar bien la educación. Por una parte, hay factores políticos: falta de estabilidad, ya que las elecciones municipales son cada cuatro años y el plazo que requiere el cambio educacional para consolidarse es largo; el poder del alcalde en las decisiones en educación agrega inestabilidad al sistema: si el alcalde se interesa y lidera, el sistema funciona bien, de lo contrario se entorpece. Por otra parte, los más de 340 municipios son fuertemente heterogéneos. Hay entre ellos grandes diferencias en tamaño; los municipios chicos suelen tener también mayores niveles de pobreza y ser más aislados. Estas características impiden en muchos casos una gestión tecnificada. Hay 345 administradores para 1.5 millones de alumnos (4.480 alumnos en promedio), esta dispersión hace que sean muy pocos los municipios que pueden contar con equipos técnicos para administrar la educación. En un extremo hay 12 municipios que no llegan a los 1.000 habitantes y que administran “sistemas educativos” que normalmente poseen menos de 100 alumnos; en el otro, los 12 con mayor población se mueven entre los 250 y los 750 mil habitantes con sistemas educativos, que exceptuado un caso, superan los 12 mil alumnos y llegan hasta los 45 mil. En el decil de comunas más pequeñas el promedio de estudiantes en la enseñanza municipal es de 445, mientras que en el decil de comunas más pobladas se llega a 21.300 alumnos (Larrañaga et al., 2009, p. 78).

El trabajo de Raczyński & Salinas (2009, p.174-75) que analiza la gestión de las comunas las ordena en tres grupos. El tercer grupo es el más precario en los tres ámbitos de gestión considerados (administrativo-financiero, técnico-pedagógico y trabajo en redes) y está compuesto por comunas pequeñas (normalmente con alta población rural y vulnerable). En contraste el grupo con mejores resultados en los tres ámbitos corresponde a comunas grandes (con más establecimientos urbanos y un alumnado menos vulnerable). Más aún, en las comunas del grupo 1 logra darse una política local de educación y hacer un seguimiento de ella y logran poseer una jefatura de educación con una voz técnica considerada por el alcalde. Difícil no concluir que el tamaño de la comuna importa y que para lograr una buena gestión se requiere una base de matrícula que la soporte.

Pero la heterogeneidad no es sólo de tamaño, también lo es de medios económicos, de nivel cultural de su población y de la cantidad y preparación de los funcionarios que pueden contratar. El 20% de los municipios no tiene un jefe de Educación con dedicación exclusiva al cargo y el 39% de los DAEM o corporaciones no tiene personal contratado en el área técnico-

<sup>14</sup> No hay estudios sobre la población que elige particular subvencionada gratuita, sin embargo el hecho de que a los más pobres les vaya peor cuando van a la educación particular subvencionada pareciera indicar que esta categoría es la de menor calidad.

<sup>15</sup> Ver artículo de Sergio Martinic en este libro.

<sup>16</sup> Más aún Larrañaga et al. (2009, p. 97) señalan, a partir de las diferencias de resultados de la enseñanza entre los establecimientos educacionales del mismo municipio, que la educación municipal no parece operar con objetivos de equidad interna, lo que es inconsistente con las aspiraciones de igualdad de oportunidades que abundan en el discurso de la educación pública.



pedagógica (Raczynski & Salinas, 2009, p.145-46); logran poseer un equipo técnico-pedagógico menos del 10% de los municipios.

b.3 Los municipios para afianzar sus sistemas educativos deben competir con los particulares subvencionados y están mal situados para ello, puesto que las reglas del juego existentes son muy desequilibradas.

En lo económico se ha propiciado una “igualdad de trato” entre todos los establecimientos, pero existe una desigualdad de obligaciones. La obligación de asegurar educación a todos recae sólo sobre los municipios, quienes terminan de hecho haciéndose cargo de los más alejados, de la población urbana en extrema pobreza, de los niños y niñas excluidos, porque no los aceptaron o porque los despidieron, de otras escuelas. Los municipios deben pagar a sus docentes de acuerdo al Estatuto Docente que salvaguarda la profesión docente, pero que los obliga a asumir remuneraciones un 30% más altas que en el subsistema particular subvencionado, con una subvención de similar valor.

Además existen trabas administrativas que agravan solo a la educación municipal: están impedidos de endeudarse y el proceso para conseguir financiamiento público para creación de nuevos establecimientos es lento y no exento de dificultades.

Trabajan en un territorio acotado que tiene que servir a todo evento, mientras los particulares van donde es rentable ir; además muchas veces los municipios deben asumir mayores costos por su localización (áreas rurales; áreas urbanas de alta vulnerabilidad). No existe regulación de mecanismos de entrada a diversos proveedores, esto lleva a un problema financiero para la educación municipal y a un desequilibrio en la “competencia”. Más escuelas, para los mismos alumnos significará una baja en la matrícula que impide lograr el nivel de financiamiento (40 alumnos por curso). Los particulares pueden compensar este desequilibrio aumentando el cobro del financiamiento compartido, posibilidad que no está en manos de los municipios (Valenzuela, 2008).

### **c. ¿Qué cambios hay que introducir para superar la crisis de la educación municipal?**

En este párrafo, en coherencia con el diagnóstico, se argumenta la necesidad de “desmunicipalizar”, esto es de reemplazar la institucionalidad actual y traspasar la administración de las actuales escuelas municipales a otra entidad pública que tenga condiciones para hacerlo mejor. Esta propuesta debe entenderse indisolublemente unida a la propuesta de reforma de la educación particular subvencionada (punto 3, más adelante), ya que sin esos cambios no parece viable.

Los pasos que se siguen para plantear esta alternativa son los siguientes. En primer lugar, se explica la razón de optar por una institucionalidad distinta siendo aparentemente más simple reformar la administración municipal de la educación existente. Enseguida, se presentan las condiciones que deben cumplir las alternativas y se analizan alternativas posibles. En la sección siguiente, se propone algunos cambios a la educación particular subvencionada, los que junto con pretender que este tipo de educación cumpla con la misión pública que se espera de ella al subvencionarla, instaurará el contexto necesario para el buen desarrollo de la educación pública en sentido estricto.

c.1 ¿Por qué optar por “desmunicipalizar”? Mario Marcel & Raczynski (2009, p. 289) señalan con razón que “los beneficios de un traspaso de los establecimientos municipales públicos están determinados no por sus potenciales mejoras respecto de la situación vigente, sino respecto de la alternativa de dedicar similares esfuerzos y recursos a mejorar el propio sistema municipal”. Siendo coherentes con este planteamiento solo tiene sentido optar por la desmunicipalización si hay argumentos importantes para sostener que el sistema municipal no tiene arreglo durable y que, por tanto, el trabajo y el dinero que se invierte en corregirlo será mejor empleado en la construcción de una alternativa.

¿Qué argumentos pueden darse? En primer lugar hay un problema de “marca”, de percepción social. Como se señaló, está instalada en el sentido común de las familias chilenas la representación de que la educación municipal es mala. Adicionalmente la mayoría de los docentes del sector municipal, preferirían la “desmunicipalización” del sector. Más aún, al menos un 30% de los jefes de DAEM y Corporación están también por la “desmunicipalización” (Raczynski & Salinas 2009, p. 139).

Lograr mejorar el sistema municipal es una empresa compleja que, como condición de base, supone el compromiso socioafectivo de muchos actores. El cambio sólo sería posible si las familias, los profesores de aula, los directivos y sostenedores se sintiesen parte del proceso y que este fuese percibido por ellos como creíble y posible. Lo que se observa es más bien lo contrario: un conjunto de actores desesperanzados de un mejoramiento de la educación municipal y que ambicionan su traspaso a una entidad en la que el gobierno sea más responsable.

En segundo lugar, hay que señalar que, casi treinta años de administración municipal de la educación, han mostrado con creces que la mayoría de los municipios no tiene ni puede tener las condiciones requeridas para desempeñar con calidad esta tarea. La administración de la educación supone capacidades de gestión administrativo -financiera y también capacidades técnico - pedagógicas para dar a las escuelas el apoyo y acompañamiento que requieren, lo que la mayoría de los municipios no pueden asegurar. Esto hace que una condición básica de la educación pública, cual es ofrecer una educación de calidad a todos, prescindiendo del lugar donde viva, no pueda cumplirse<sup>17</sup>.

Un tercer punto, a destacar es el enorme peso que tienen en la educación municipal los alcaldes y la importancia que le da o no a la educación en su administración, lo que introduce una gran inestabilidad en el sistema. Si bien existen casos de alcaldes que han sido notables por su preocupación por la educación y han logrado éxitos, es demasiado débil un "sistema" que depende del interés y liderazgo que una autoridad edilicia pueda tener (o no tener) en educación.

c.2 Descrita esta situación cabe una segunda pregunta ¿no sería posible, como lo han propuesto algunos, que los municipios que lo hacen bien sigan solos y que los más chicos y con problemas de recursos se asocien? Puede ser una opción que mejore la situación actual, pero tiene limitaciones. Se estaría dejando a los más grandes y también más ricos y más dotados de recursos profesionales y de experiencias exitosas, separados de los más chicos y con menos recursos, cuando todo indica que sería más productivo y más justo mezclar, para que los municipios, donde el sector educación se ha desempeñado mejor, transfieran su experiencia a otros. Una de las falencias del sistema municipal es que ha replicado, en la educación, las enormes desigualdades económicas y culturales que poseen los distintos municipios. Un nuevo sistema debería no solo igualar los recursos, sino compensar.

c.3 Para presentar las características de la propuesta se recurre al Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006).

El Consejo logró consensuar un conjunto de exigencias que debían cumplir las entidades administradoras de las escuelas y liceos de propiedad del Estado, hoy administrados por las municipalidades. Los criterios que se refieren directamente a las características institucionales de estas entidades son<sup>18</sup>:

- Deben ser instituciones descentralizadas y con un grado alto de autonomía, cuya única función sea la gestión de establecimientos educacionales de propiedad del Estado, en una determinada unidad geográfica, responsabilizándose del desempeño de los establecimientos a su cargo.
- Estas unidades geográficas deben coincidir con el diseño administrativo del país (unidad mínima la comuna, unidad máxima la región; sin dividir municipios, ni provincias, ni regiones...) y su tamaño tendrá en cuenta la población de educandos, para lograr

<sup>17</sup> Se suele dar ejemplos externos (e. g. Suecia, Holanda) donde la administración de la educación por los municipios es exitosa. Es claro que se trata de experiencias no comparables dado el nivel cultural y económico de estos países y de las respectivas comunas. En América Latina la evidencia va en un sentido distinto y tiende a asociar una excesiva descentralización y desigualdad. Ver por ejemplo, Alaníz (2008) para el caso de México, Andrade (2008) para Brasil y Ansion & Villacorta (2008) para Perú. El problema en América Latina, y en esto Chile no es excepción, es que las capacidades profesionales están muy centralizadas en unas pocas ciudades.

<sup>18</sup> A continuación se resume los criterios. La versión completa se encuentra en las pp.119-123 del *Informe Final* del Consejo.

economías de escala y contar con equipos profesionales potentes en todas las localidades<sup>19</sup>.

- Las entidades administradoras integrarán las funciones de gestión administrativo-financiera con las de gestión técnico-pedagógica<sup>20</sup> y tendrán la capacidad de dar un adecuado apoyo a los establecimientos a su cargo para fortalecer sus capacidades y autonomía pedagógica.
- Sus directivos se seleccionarán a través del sistema de Alta Dirección Pública y su equipo a través de concursos públicos.
- Estas administradoras deberán conjugar un alto nivel técnico, con la participación de la comunidad en el control de su gestión y en la definición de ciertos aspectos del proyecto educativo territorial. Además estarán sujetas al control del sistema de aseguramiento de la calidad en lo que respecta al desempeño educacional.
- Este reordenamiento institucional debe ir acompañado de un financiamiento suficiente para asegurar un adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales, el cual debe ser mayor para los estudiantes más vulnerables.

El Informe Final del Consejo Asesor también enumera posibles alternativas. Sin embargo, pese al acuerdo que existió en el Consejo en los criterios generales que debe cumplir la institucionalidad del sistema de educación pública, no se logró concordar una visión sobre la forma de constituir estos organismos administradores, ni sobre su futura dependencia. Las opciones propuestas fueron cuatro:

(1) Crear estas nuevas entidades administradoras de Educación Pública a partir de las municipalidades; serían corporaciones de derecho público que coincidirían con el territorio de una comuna o de varias comunas colindantes. Al interior de esta primera opción se da una diferencia de opiniones, que divide esta opción en dos propuestas: (1.a) Una plantea entregar a los alcaldes la iniciativa para constituir estas corporaciones<sup>21</sup>.

(1.b) Otra postula que la creación de estas corporaciones y, por tanto, la decisión del territorio que abarcaría cada una debe ser materia de ley.

(2) Los Gobiernos Regionales, en coordinación con el Ministerio de Educación, crearían corporaciones de derecho público autónomas, las que mantendrían una vinculación, por definir, con ambos. En cada región se podría crear más de una corporación.

(3) El Ministerio de Educación instauraría uno o más servicios descentralizados de educación en cada región, articulados a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación y con los Gobiernos Regionales. Cada servicio de educación tendría a su cargo un territorio correspondiente a una o más comunas, agrupando un número equivalente de alumnos/as, docentes y establecimientos.

(4) Fundar un Servicio Nacional de Educación Pública dependiente del Ministerio de Educación, que actuaría descentralizadamente, abriendo espacios de participación a los municipios y gobiernos regionales y a sus usuarios y trabajadores.

Al analizar estas opciones a partir del diagnóstico de la crisis de la educación municipal es notorio que habría que descartar la opción **1.a**, ya que ella no se hace cargo de la crisis y propone un proceso que no posee la distancia y diferencia con lo actual, como para ser visto como una refundación de la educación pública, que permita cambiar su imagen social. Además es una solución aleatoria, ya que deja el problema en manos de los alcaldes, los que pueden o

<sup>19</sup> Es importante notar que el tema de fondo no es el “tamaño” en sí, sino el tamaño suficiente para poder financiar y asegurar un equipo técnico de muy buen nivel en lo educacional y en lo administrativo. Parece posible encontrar o atraer a las personas suficientes para formar equipos de gran calidad en todo el país si se está hablando de 40 o 50 equipos, pero es impensable si se trata de constituir 350 equipos.

<sup>20</sup> Marcel & Raczynski (2009, p. 331) agregan, con razón, a estas dos funciones la función de planeación, que debería ver los planes de mediano plazo y ser contraparte de convenios de desempeño con los establecimientos.

<sup>21</sup> En esta alternativa debe entenderse que la administración en cada municipio satisface los criterios que se expusieron antes.

no tener voluntad de enfrentarlo. Por último, se mantiene la falta de continuidad en la gestión, producto del inevitable cambio de alcaldes cada cuatro años<sup>22</sup>.

En relación a las otras cuatro opciones (**1.b, 2, 3 y 4**) parecen ser alternativas elegibles, siempre que en su puesta en práctica cumplan las condiciones detalladas como consenso en el Consejo Asesor y además las siguientes<sup>23</sup>:

- Que puedan ser percibidas por la ciudadanía como una refundación de la educación pública.
- Que en todos los casos, las entidades administradoras sean autónomas, pero mantengan una relación fuerte (por ejemplo, a nivel de Consejo de Dirección) tanto con el Ministerio de Educación para superar la fractura actual que confunde a los establecimientos y es causa de pérdidas de energía. Adicionalmente hay que cuidar las relaciones con los entes regionales, provinciales y municipales.
- Que en todos los casos exista mecanismos que aseguren que la calidad del servicio de la educación pública es uniforme a lo largo del país, lo que supone financiamiento diferenciado a las entidades administradoras para que puedan dar más apoyo y gastar más donde más se necesita.

Dicho lo anterior, es posible destacar algunas posibles ventajas de las distintas opciones que sería necesario sopesar al momento de elegir una de ellas:

- La opción **1.b** posee dos ventajas. Podría tener el mérito de la mayor facilidad administrativa, ya que si bien las corporaciones de derecho público que se proponen deben tener autonomía y un consejo de dirección, ellas están conformadas por una o varias municipalidades, por lo que no cambia la propiedad de los establecimientos. También podría lograr más consenso, lo que es otro facilitador.
- Las opciones **2, 3 y 4** aseguran más unidad en el sistema y mejor coordinación con el MINEDUC, que la opción **1b**. Este no es un aspecto menor. Marcel (2009, p.34) plantea bien la cuestión central en juego: "La pregunta clave en este contexto es cómo asegura el gobierno (el principal) el logro de ciertos objetivos y metas en materia educacional cuando las escuelas son administradas por los municipios y sostenedores privados (los agentes)". Detrás de este planteamiento hay dos supuestos importantes. El primero es que el Gobierno posee una responsabilidad central en la educación cual es asegurar el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas a la educación. El segundo es que esta responsabilidad la asume a través de determinados agentes, los sostenedores municipales y privados, y que, por tanto, el Gobierno debe poder "gobernar" (valga la redundancia) a los sostenedores.
- La opción **2** tiene claras ventajas en cuanto a los contenidos de la educación, ya que está en mejores condiciones para fortalecer la identidad regional y velar por la pertinencia de la educación de acuerdo a las características económicas y culturales de cada región. Adicionalmente aparece congruente con el proceso de regionalización del país que es una promesa de futuro abierta.
- Las opciones **3 y 4** pueden ser vistas como más centralistas y ser rechazadas por ello.

Las consideraciones anteriores permiten reducir la discusión a los pro y contra y a las mayores y menores viabilidades de las alternativas **1.b y 2**, teniendo una –al parecer- mejores perspectivas de viabilidad y la otra una consecución más ajustada de los que es dable esperar de la educación pública de propiedad estatal.

---

<sup>22</sup> Lo anterior, de ninguna manera puede significar que al momento de agrupar municipios, lo que en la práctica se hará en cualquiera de las otras alternativas (1.b, 2, 3 y 4), los alcaldes actuales (y los consejos comunales) no deban ser consultados sobre la mejor forma de mancomunar a los municipios para gestionar la educación, pero la resolución última debe expresar un acuerdo nacional que se materialice en una ley.

<sup>23</sup> Algunas están en el Informe como ventajas de una alternativa, pero pueden extenderse a las cuatro.

### 3. ¿Qué cambios deben darse en la educación particular subvencionada para respetar su sentido público?

Se expuso que la educación particular era necesaria para que el Estado pueda cumplir a cabalidad sus obligaciones de proveer educación y de garantizar el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, lo que justifica que perciba financiamiento público. Al aceptarse la provisión mixta con financiamiento estatal, se está incorporando de hecho la educación particular subvencionada en el servicio público (o nacional) de educación, provisto por el Estado y, por tanto, es forzoso extender a ella las características de gratuidad, igualdad, inclusión y no selección de la educación pública. Adicionalmente la educación particular con financiamiento público debe hacer sistema con la educación de propiedad estatal y no ser un impedimento para su desarrollo.

En este párrafo se argumentará que la autorización a los establecimientos particular subvencionados para cobrar una cuota adicional (financiamiento compartido) y para seleccionar a los alumnos que atienden, les impide cumplir a cabalidad la misión social que les corresponde. Adicionalmente se concluirá que estas dos prácticas, autorizadas legalmente, generan un tipo de regulación del sistema educativo que también perjudica el buen desarrollo de la educación de administración y propiedad pública.

#### a. El financiamiento compartido impide hoy a la educación particular subvencionada ofrecer lo que se espera de ella

a.1 El financiamiento compartido consistente en permitir que establecimientos financiados por el Estado aumenten sus fondos cobrando una cuota adicional a las familias. Se trata de una modalidad que existía desde 1988, pero que no se utilizaba porque el aporte de los padres estaba asociado a un recorte muy importante del monto de la subvención que el sostenedor percibía. En 1993 (ley No 19.247) el financiamiento compartido se reformula y se baja significativamente el descuento a la subvención<sup>24</sup>. Además, se extiende, aunque con restricciones, a la educación media municipal. Lo anterior produce un crecimiento sostenido de la modalidad en el tiempo como se observa en el Cuadro 2.

Puede apreciarse que, al modificarse la ley en 1993, el crecimiento del financiamiento compartido en los establecimientos particulares subvencionados fue muy rápido y ha proseguido constante en el tiempo, tanto en número de establecimientos como en matrícula. No se observa el mismo comportamiento en el caso de la educación media municipal la cual llega a 110.498 estudiantes en 2004 , pero desde entonces decrece, hasta tener 15.00 alumnos menos en 2009.

Tabla 2  
Evolución financiamiento compartido 1993-2009

Establecimientos	1993	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Particular S.	232	857	1.090	1.292	1.426	1.652	1.822	2.020	2.176	2.211
Municipales	0	28	62	95	104	110	115	123	123	124
Total	232	885	1.152	1.392	1.530	1.762	1.937	2.143	2.299	2.335
Matrícula										
Particular S.	142.732	516.474	696.974	819.594	881.734	978.531	1.085.381	1.145.072	1.187.007	1.200.625
Municipal	0	17.787	48.315	103.494	93.273	104.929	110.498	109.608	99.793	95.164
Total	142.732	534.261	745.289	923.088	975.007	1.083.460	1.195.879	1.254.680	1.286.800	1.295.789

<sup>24</sup> En cifras actuales (2010) los establecimientos que cobran menos de \$8.720, no tienen descuentos en la subvención que perciben; los establecimientos que cobran el monto promedio \$17.000 (aprox.) tienen un descuento de \$870 en la subvención; para los que cobran el máximo permitido \$69.830 el descuento es de \$16.585 y por tanto podrá acrecentar su cobro con la subvención en otros \$22.650 (cálculos con subvención de básica con JEC). La Ley de Subvenciones y sus montos pueden verse en: [http://www.comunidadescolar.cl/subvenciones/subv\\_03.html](http://www.comunidadescolar.cl/subvenciones/subv_03.html)



**Cobro mensual  
En \$**

Particular S.	2.564	2.525	4.028	5.971	8.127	10.282	12.329	14.033	15.939
Municipal	0	1.036	1.156	1.208	1.840	1.957	2.325	2.410	2.675

(\*) En el sector municipal solo pueden tener financiamiento compartido los establecimientos de media (**Fuente:** MINEDUC)

La matrícula particular subvencionada con financiamiento compartido (1.295.789 estudiantes) ha llegado a ser mayoritaria en este tipo de establecimientos y representa las dos terceras partes de la matrícula del sector particular subvencionado. En el caso de la media municipal se llega en 1998 a un tercio de la matrícula y después baja para estabilizarse en poco menos del 25%.

El cobro promedio ha subido cada año, con una leve baja en el caso de los establecimientos municipales los años 2006 y 2007. El monto del cobro de los particulares subvencionados se ha multiplicado por seis en los 16 años y el de los municipales por dos y medio. Mientras el aumento de matrícula ha sido de 9 veces desde 1993 el aumento de ingresos ha sido de casi 48 veces.

a.2 Son múltiples y visibles las consecuencias de esta expansión del financiamiento compartido. Contribuye a acentuar la desigualdad y la educación refleja con total fidelidad la desigualdad económica. Las escuelas se segmentan de acuerdo a precio con una importante disminución de la diversidad social en su interior; tema documentado por Valenzuela, Bellei & De los Ríos (2008) mostrando la fuerte y creciente segregación en la educación chilena. También se ha analizado el tema desde el punto de vista del derecho para revelar que la expansión del financiamiento compartido ha significado el abandono de criterios ciudadanos para distribuir la educación y su reemplazo por mecanismos de mercado (Atria, 2007).

a.3 Adicionalmente, el financiamiento compartido impide que la educación particular subvencionada cumpla los propósitos que justifican que reciba fondos públicos para educar. Al cobrar cierra sus puertas a los que no pueden pagar y deja de contribuir al ensanchamiento de la educación gratuita que el Estado debe ofrecer. También impide la contribución más propia que la educación particular debe hacer en una democracia, cual es ofrecer la oportunidad a las familias de elegir la educación de sus hijos. Es evidente que si esta elección está supeditada a un pago deja de ser universal y pasa a ser un privilegio y no un derecho.

La interpretación anterior no es antojadiza. De hecho en todos los países desarrollados donde hay financiamiento público a la educación particular “la gratuidad escolar se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal” (Marcel & Raczynski, 2009, p.316)<sup>25</sup>.

**b. La selección de estudiantes por parte de las escuelas es otra limitación a la función social de la educación particular subvencionada**

b.1 Se agrega al financiamiento compartido, como limitante al cumplimiento de la función social de la educación particular subvencionada, la facultad de los establecimientos particular subvencionados de seleccionar estudiantes a partir de séptimo año básico (Ley General de Educación, Art. 11). Si bien esta facultad no distingue entre establecimientos particulares y públicos, en la práctica es de más amplia ocurrencia en los establecimientos particulares subvencionados, ya que de otra parte recae sobre el subsistema de educación de propiedad del Estado la obligación de asegurar la educación a todos.

Se trata de una facultad que se utiliza. La ocurrencia de la selección es alta: el 55% de los estudiantes de la educación particular subvencionada debió someterse a un proceso de selección para ingresar<sup>26</sup>. Por su parte, datos del SIMCE muestran que mientras mayor es el nivel socioeconómico del alumnado, mayor es la selección llegando a más de un 85% de los alumnos en los establecimientos que educan a los hijos de las familias con más recursos.

<sup>25</sup> Ver algunos casos en Delannoy & Guzmán (2009).

<sup>26</sup> Cifra de entrevista a Dante Contreras (La Tercera, 4 de marzo de 2007).

b.2 Las consecuencias de la selección son semejantes a la del financiamiento compartido: aumento de la desigualdad y de la segregación. Por supuesto que, como actúan en forma conjunta el efecto se agrava, lo que explica que Chile posea un nivel superior de segregación que el del resto de América Latina y muy superior al de los países de la OCDE; así, mientras en los países de la OCDE en las comunidades escolares con mayoría de estudiantes de estrato social alto, cada 5 alumnos de ese estrato hay 1 de un estrato social más bajo, en América Latina esta razón es de 10 a 1 y en Chile de 20 a 1 (CEPAL, 2007). Ahora bien, se suele argumentar que esta es una segregación refleja y que el problema básico está en la sociedad, fuera del sistema escolar. Lo grave del financiamiento compartido sumado a la selección de alumnos por parte de los establecimientos es que la escuela en vez disminuir – aunque sea levemente– la segregación, la amplifica. La segregación escolar es mayor que la segregación geográfica y ha ido en aumento en los últimos años, en paralelo con la expansión del financiamiento compartido<sup>27</sup>.

Además, la acción conjunta del financiamiento compartido y de la selección hace que la segregación penetre en todo el sistema. Ya no se trata solo de que los estudiantes de una comuna rica van a encontrarse menos probablemente con compañeros y compañeras pobres, sino que aún en comunas pobres habrá colegios para los menos pobres, entre los pobres, que pueden pagar algo y para los más pobres que no pueden contribuir con nada.

**c. Conclusión: el actual modo de regulación del sistema nacional de educación no sólo impide que las escuelas particulares cumplan la función pública que se espera de ellas también impide el desarrollo de la educación pública de propiedad estatal.**

La gran consecuencia de los antecedentes anteriores es que la lógica que ordena y regula el sistema escolar chileno no es la de la “inclusión” sino la de la “distinción”. No se busca incluir a todos los estudiantes y a todas las estudiantes, prescindiendo de su nivel social y económico, en un mismo sistema que los trate como iguales y al cual se accede por el sólo mérito de ser ciudadano, esto es miembro de la sociedad. Por el contrario, el modo de regulación del sistema distingue y marca las diferencias de origen social y económico. Cada quien accede a lo que puede pagar, siendo la educación pública, por definición, un mínimo que el Estado asegura a los desheredados, que no pueden darle a sus hijos nada mejor<sup>28</sup>.

Es claro que, en este esquema, la educación pública en sentido estricto deja de ser una opción deseable y elegible por las familias por sus cualidades propias: mayor pluralismo e integración social y pasa a ser un lugar indeseable del que hay que sacar a los hijos e hijas en cuanto se tenga los medios para hacerlo.

En estas condiciones no habrá destino para una educación de propiedad y administración del estado, cuya importancia y necesidad ya se expuso, si no se suprime el financiamiento compartido y la selección para toda la educación subvencionada (de propiedad y administración pública y privada)<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver datos en el artículo de Valenzuela et al. (2008) en este mismo libro. Ver también en García-Huidobro (2007) más consideraciones sobre las consecuencias de la selección escolar.

<sup>28</sup> Puede verse un desarrollo teórico de esta doble lógica, ciudadana y mercantil, de distribución de la educación en Atria (2007).

<sup>29</sup> Es obvio como se ha desarrollado en otros textos que terminar con el financiamiento compartido es un proceso que solo puede hacerse ligado al progresivo mejoramiento de la subvención.



## Referencias

- Alaníz, C. (2008). La transformación de la gestión: el reto de la institucionalización. En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Andrade, D. (2008). La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes. En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Ansion, J. & Villacorta, A. M. (2008). Dificiles cambios en la escuela pública en un distrito popular de Lima". En Dupriez, V., Francia, G. & García-Huidobro, J. E. (Coord.). *Políticas educativas en América Latina: ¿transición hacia un nuevo paradigma?*, Subsecretaría de Educación Pública, México.
- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago, Chile: Editorial Flandes Indiano.
- Brahm, C. & Silva (Coord.). (1971). *Educación particular en Chile*. Santiago, Chile: CIDE.
- Centro de Estudios Públicos. (2006). *Tema especial de Educación de Encuesta CEP, Junio-Julio 2006*. [Versión electrónica]  
En: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_3807.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3807.html)
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. (2008). Encuesta a actores del sistema educativo. [Versión electrónica]  
En: [http://www.cide.cl/htm/biblioteca\\_virtual.htm](http://www.cide.cl/htm/biblioteca_virtual.htm)
- Comisión Económica para América Latina. (2007). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile: Autor.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006) *Informe Final*. Santiago, Chile: Autor.
- Consultora MORI (2010). *Estudio demanda y cambios en el sistema educativo*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Delannoy, F. & Guzmán, M. (2009). Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública. En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp.225-280). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- García-Huidobro, J. E. (2007). La "selección de alumnos" en la Ley General de Educación, *Revista Docencia*, 32, 20-27.  
Extraído de: [http://www.colegiodeprofesores.cl/docencia/indices/indice\\_32.html](http://www.colegiodeprofesores.cl/docencia/indices/indice_32.html)
- Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Larrañaga, O., Peirano, C. & Falck, D. (2009). Una mirada al interior del sector municipal". En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 77-97). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Latapí, P. (2009). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo, 14 (40), 255-287.
- Marcel, M. (2009). ¿Por qué la educación municipal? En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 33-46). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Marcel, M. & Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La Asignatura Pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Santiago, Chile: Uqbar Editores.

- Marcel, M., Larrañaga, O., Peirano, C., Delannoy, F., Guzmán, M., Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). ¿Qué hacer con la educación municipal? En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 281-308). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Navarro, L. (2006). Crisis de la educación municipal, *Mensaje*, 09. Santiago, Chile.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel & Raczynski (Eds.). *La asignatura pendiente. Claves para la Revalidación de la Educación Pública de Gestión Local en Chile* (pp. 135-176). Santiago, Chile: Uqbar Editores y CIEPLAN.
- Valenzuela, J. P. (2007). Pecados de omisión en el nuevo marco institucional escolar. *Mensaje*, 562, 43-45.
- Valenzuela, J. P. (2008). El 'financiamiento compartido' en la educación pública como factor de segregación social. En *Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. Boletín Referencias*, 23, marzo.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. (Proyecto FONIDE). Santiago, Chile: Ministerio de Educación.

Extraído de:

[http://www.opech.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/evolucion\\_segregacion\\_chilena.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/evolucion_segregacion_chilena.pdf)

**Para citar texto:**

GARCÍA- HUIDOBRO, Juan Eduardo (2010). En: Martinic, Sergio y Elacqua, Gregory (Eds.) (2010) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. UNESCO – PUC, Santiago. Pp. 81- 100