

## LA REFORMA EDUCATIVA CHILENA Y SU IMPACTO EN LA CALIDAD

### Una visión económica

Olympia Icochea

#### RESUMEN

*En este artículo, la autora estudia el proceso de reforma educativa llevado adelante en los ochentas en Chile, y evalúa sus logros y deficiencias en la calidad educativa. La mencionada reforma se apoyó en dos instrumentos: la descentralización administrativa (las municipalidades asumen la administración de las escuelas) y la inserción de mecanismos de mercado al financiamiento escolar. El gobierno democrático chileno incorporó algunos aspectos a la reforma que se encontraban pendientes, como asignar mayores recursos al sector y mejorar la calidad de la educación en escuelas subvencionadas. Sin embargo, los éxitos alcanzados por dicho proceso son todavía inciertos.*

#### ABSTRACT

*The author studies Chile's educational reforms in the eighties, and assesses their successes and failures in terms of quality of teaching. The reforms rested principally on two aspects: decentralized administration (municipal authorities assuming responsibility) and the application of market economic mechanisms for financing schools. Chile's democratic government subsequently added a number of measures that the reforms lacked, such as increasing outlay to the sector and improving educational quality in subsidized schools. However, the success of these reforms is still uncertain.*

#### 1. Antecedentes

En 1981, se instaura en Chile una de las reformas más innovativas y de mayor trascendencia en el sector educativo. Se cambió la forma de administración y financiamiento del sistema de educación que, hasta ese entonces, había mantenido el Estado chileno.

Los factores que determinaron dicha reforma fueron los problemas que presentaba el sistema vigente. Según Castañeda (1991) la educación escolar reportaba bajos niveles de eficiencia, revelados por las altas tasas de reprobación y deserción, y escasa pertinencia en lo que se refería a satisfacer las necesidades de la población escolar. Junto con ello se observaba administradores educativos poco motivados para mejorar el deficiente nivel de calidad, una planta de profesores con bajos niveles de salarios y escasa participación de la comunidad en los asuntos escolares.

Con el propósito de solucionar estos problemas, la reforma se apoyó en dos instrumentos: la descentralización administrativa y la inserción de mecanismos de mercado al financiamiento escolar<sup>1</sup>. El primer instrumento consistió en traspasar la administración de las escuelas de enseñanza preescolar, básica y media a las municipalidades. La forma de dicho traspaso consistía en que el Ministerio de Educación (MINEDUC) entregaba, en comodato, los bienes inmuebles destinados a servicios educativos por un período de 99 años.

Por otro lado, se aseguró que los municipios contaran con mecanismos financieros y administrativos para llevar a cabo dicha función. Así, dichas instituciones presentaban la facultad de delegar la administración escolar junto con las escuelas a una o más personas jurídicas de derecho privado que no persiguieran fines de lucro, denominadas corporaciones. Segundo, la presencia de los Concejos de Desa-

rollo Comunal (CODECO) instituidos para cada uno de los municipios, permitía la participación de los vecinos en los asuntos escolares. Por último, los gobiernos locales contaban con acceso a financiamiento para mejorar aspectos relacionados con la infraestructura y gestión educativa<sup>2</sup>.

Una característica novedosa del proceso de descentralización fue la autorización otorgada por el MINEDUC para realizar convenios con organizaciones o agentes privados interesados en prestar servicios educativos bajo condiciones análogas a las establecidas con los municipios. Ello daba a tales organizaciones completa autonomía en lo referente a la asignación de sus recursos, compartiendo, además, la misma modalidad de financiamiento que las escuelas municipales.

También es importante, para entender el proceso de descentralización del sistema educacional, señalar que éste se basó en el principio de subsidiariedad del Estado. Dicho principio considera que una alternativa para incrementar la eficiencia del aparato estatal es sustituir la gestión de éste por la del sector privado, en todas aquellas actividades donde la presencia del Estado no se justifica debido a la existencia de compatibilidades entre la rentabilidad social y la privada. (Latorre y otros: 1991).

Con el propósito de otorgar mayor flexibilidad en la asignación de los recursos se recomendó, a los profesores, optar por renunciar al sector público con todos los derechos de indemnización y aceptar el sistema de remuneraciones del sector privado, según el cual los empleados y empleadores negociaban sueldos y ascensos. Sin embargo, permanecía la posibilidad de continuar siendo remunerados de acuerdo con la escala del sector público.

Por otro lado, con la finalidad que el Estado asegurara un adecuado asesoramiento y fiscalización del sistema, se reestructuraron las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Para ello, el MINEDUC dispuso la creación de 39 Direcciones Provinciales que abarcarían la supervisión de un conjunto específico de comunas. Además, se seleccionaron y prepararon 1,650 supervisores de los cuales, 1,000 tendrían a su cargo la supervisión técnica

pedagógica y 650 la administrativa financiera, siendo estos últimos, los que se encargarían de la supervisión en el cumplimiento de las normas referentes a los mecanismos de las subvenciones. (Edwards y otros: 1991).

El esquema de financiamiento, tanto para los agentes privados como para las municipalidades, consistía en otorgar a las escuelas un subsidio por estudiante, denominado subvención, cuyo propósito era promover la competencia entre ambos grupos de escuelas en lo referente a la captación y retención de alumnos. El mecanismo para lograr tal fin se basaba en que un mayor número de estudiantes equivalía a mayores ingresos para las escuelas. Se esperaba que este sistema, indujese a las escuelas a alcanzar un mayor grado de eficiencia y a elevar la calidad de sus servicios (Castañeda: 1990).

La subvención por alumno debía cubrir la totalidad de los gastos operativos de las escuelas, tales como: las remuneraciones de los profesores, los materiales educativos, el mantenimiento de los edificios y los servicios, entre otros. Asimismo, este pago podía financiar los gastos administrativos incurridos por la municipalidad en la gerencia de las escuelas<sup>3</sup>.

## 2. Evaluación de La Reforma Educativa

### 2.1 Diagnóstico de la Situación Actual

De acuerdo con expertos en el tema educativo, es complejo evaluar el impacto en la calidad de la educación de la reforma. La principal limitación es la falta de indicadores que reflejaran el nivel de calidad de la educación del período prereforma. Sin embargo, la información actual refleja niveles de calidad y eficiencia del sistema educativo bastante deficientes.

De este modo, si se toma como indicador de calidad los resultados de la prueba SIMCE (Sistema de Medición para la Calidad de la Educación) -aplicados para el cuarto y octavo grado durante los años de 1990 y 1991- se observa un bajo nivel de rendimiento académico de los alumnos que asisten a las escuelas subvencionadas. Tanto para los cursos de castellano como matemáticas, los alumnos apenas

logran responder correctamente algo más de la mitad de las preguntas. Una diferencia importante, en cambio, se observa en las escuelas privadas pagadas donde los alumnos de ambos años aprueban correctamente alrededor de dos tercios del total de preguntas (Ver Cuadro No. 1 en el Anexo).

Los indicadores relacionados con la eficiencia del sistema educativo, señalan que el promedio de la tasa de repetición en 1990 calculado por el MINEDUC, para la educación básica y media subvencionada, es de un 7.8% y 12.4% respectivamente. Asimismo, las tasas de deserción de dichas escuelas fluctúa entre un 2% en el primer grado de básica a un 8% en el octavo grado. Como en el caso anterior, las escuelas privadas pagadas presentan una brecha significativa en sus tasas de eficiencia con respecto a sus contrapartes subvencionadas.

Por otro lado, debe señalarse que las estadísticas sobre el grado de cobertura permiten concluir que dicho aspecto ha dejado de ser un problema urgente de solucionar dentro del sistema educativo. Así, la tasa de cobertura para las edades de seis a trece años supera el 95%.

Sin embargo, las diferencias encontradas en indicadores de rendimiento, eficiencia y cobertura -tales como los resultados de la prueba SIMCE, las tasas de repetición y deserción y el grado de cobertura- según áreas geográficas, niveles socioeconómicos y dependencias escolares, señalan serios problemas en el aspecto equitativo. Por ejemplo, los resultados de la prueba SIMCE varían en más de 20 puntos dentro de una misma región. Asimismo, las tasas de repetición en las escuelas rurales municipales alcanzan un nivel de 13.3% mientras que en las comunas con altos niveles de pobreza, dicha proporción es de un 17.74%. Por último, la tasa de cobertura para las zonas rurales baja hasta niveles de un 87.7%.

Con respecto a la situación laboral de los profesores, existe consenso acerca de que la reforma no implicó una mejora ni en el nivel de empleo ni en sus remuneraciones. Como manifestación de lo anterior, debe señalarse que en 1987, se redujo la contratación de los profesores por las municipalidades en un promedio de

10%. Asimismo, el salario de los profesores de educación básica disminuyó en promedio un 48% en términos reales en las escuelas municipalizadas, y un 61% en las escuelas particulares subvencionadas.

Por último, las municipalidades han enfrentado permanentes déficit financieros en la administración de las escuelas, lo que les ha significado, a la gran mayoría, tener que realizar aportes de sus propios recursos en desmedro de otras acciones y proyectos en favor de la comunidad.

Los indicadores presentados señalan que la gestión educativa todavía adolece de los mismos problemas característicos del sistema anterior. Ello, además del hecho de que las municipalidades no hayan presentado la capacidad para resolver sus problemas financieros, ha conducido a que se cuestione la efectividad de la reforma educativa de diversos modos. Así, una fracción significativa de municipios y de profesores piden que se regrese al sistema anterior; mientras que otras instituciones arguyen que la administración municipal no es eficiente ni efectiva, y recomiendan consolidar el proceso de descentralización traspasando la administración de todas las escuelas al sector privado (Latorre y otros: 1991).

La pregunta que cabe responder en este punto, es si los instrumentos en que se basó la reforma fueron adecuados para resolver exitosamente los problemas diagnosticados en un inicio. En el caso que la respuesta sea afirmativa, se debería investigar, entonces, por las causas que limitaron la efectividad de dichos instrumentos en la calidad del sistema educativo.

## 2.2 Idoneidad de los Mecanismos Utilizados por la Reforma para Mejorar la Calidad Educativa

Para contestar esta interrogante, es necesario definir previamente qué se entiende por calidad educativa o cuáles son sus determinantes. Tanto la literatura internacional como la de la región, señala que el concepto de calidad no es autocontenido, sino que se puede aproximar por distintos indicadores tales como: el rendimiento estudiantil, la eficiencia del sistema

educativo o la capacidad de la escuela para satisfacer las demandas de destrezas específicas de su población estudiantil (Cohn y otros: 1987; Edwards: 1991).

Asimismo, se coincide en señalar que es en el proceso educativo donde se puede obtener cambios en los niveles de calidad. De este modo, una mejora en la eficiencia del proceso educativo, es decir, en el modo de transmitir los conocimientos, o en la revisión de los contenidos que se transmiten, constituyen los mecanismos más apropiados para mejorar sustantivamente la calidad educativa (Muñoz-Izquierdo, edit: 1988).

De acuerdo con lo anterior, mecanismos como la descentralización serían adecuados si apuntan a cambiar aspectos relacionados con el proceso educativo. Por otra parte, el proceso de descentralización supone otorgar poder de decisión a los principales agentes relacionados con la educación (padres de familia, maestros y autoridades locales) en aspectos relacionados con la estructura escolar, el currículum, los métodos de enseñanza y los aspectos administrativos, entre otros.

Siguiendo el razonamiento anterior, se espera que una mayor participación de dichos agentes mejore la eficiencia y eficacia de la provisión de los servicios educativos. Por lo tanto, era factible que al traspasarse la administración de las escuelas al ámbito local, se generaran los espacios adecuados para una mejor transmisión de las demandas de la comunidad al funcionamiento de las escuelas.

Con respecto a la introducción de mecanismos de mercado en el financiamiento escolar, éstos se orientan a mejorar la administración de los recursos de las escuelas por medio de hacerlas competir por financiamiento. Existe evidencia contundente sobre las ganancias de eficiencia en la asignación de recursos en distintos tipos de instituciones cuando se introducen mecanismos de competencia.

Por otra parte, el hecho de otorgar instrumentos a los padres de familia, para elegir las escuelas más acordes con sus gustos y necesidades, induce a mayores esfuerzos por parte de ellas para proveer servicios conformes con dichas demandas. Así, se observa que la inser-

ción de mecanismos de mercado apuntan a modificar el proceso educativo, tanto en lo que se refiere a crear ofertas más especializadas de los servicios educativos, como en mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos que implica dicho proceso.

En síntesis, ambos mecanismos eran lo suficientemente idóneos para alcanzar las metas propuestas sobre mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, los resultados mostrados en la sección anterior no indican que haya habido un cambio sustancial en esta materia. Es por ello que, a continuación, se presentarán y analizarán posibles causas que atenuaron la efectividad de dichos instrumentos.

## 2.3 Factores que Influyeron en la Reforma

### 2.3.1 Factores Externos

#### a. Contexto Económico-Político

Es necesario considerar que durante la implementación de la reforma, el país tuvo que enfrentar una severa crisis económica durante el período de 1982-84, lo que obligó al gobierno a reasignar los recursos de acuerdo a un criterio distinto al originalmente pensado<sup>4</sup>. Así, en 1982, cuando ya se habían traspasado un 87% de las escuelas públicas, se dictaron un conjunto de medidas de emergencia que redundaron negativamente en el progreso de la reforma. Dichas medidas consistieron en: i) la suspensión de la indización de las subvenciones al IPC; ii) el aumento de la razón alumno-profesor utilizada en el cálculo de la subvención; iii) la imposición de una asignación paralela al pago por alumno para cubrir los suplementos decretados para los maestros, y la prohibición de despedirlos; y iv) la imposición de barreras a la entrada de nuevas escuelas privadas subvencionadas si ello significaba mayor competencia a las escuelas municipalizadas.

Cabe mencionar, además, que con el fin de la crisis, el gobierno entró en una estrategia de crecimiento cuyo propósito principal fue mantener las condiciones necesarias para promover las exportaciones, situación que condujo a menores recursos para los sectores sociales y,

por ende, al sector educación<sup>5</sup>. (Ver Gráfico No.1 en el Anexo).

Con respecto a la situación política, autores como Hevia (1990) y Espínola (1991), sostienen que, como producto del régimen autoritario, se mantuvo un manejo centralizado del poder político que coactó la participación de la comunidad en distintos grados y aspectos.

#### b. Tecnología Educativa

Para el período en el cual se diseñó e implementó la reforma, existían importantes problemas en el sistema educativo que necesitaban una atención especial por parte del gobierno y de otros agentes interesados en la educación. De este modo, se presentaban deficiencias en la formación y preparación de los docentes debido a la obsolescencia de los métodos y prácticas pedagógicas tradicionales, y a la escasa motivación que generaba esta carrera en los jóvenes más diligentes debido a su baja rentabilidad privada.

Asimismo, las transformaciones sociales ocurridas en las últimas décadas obligaban a redefinir las técnicas de enseñanza y aprendizaje e introducir elementos innovadores en los diseños curriculares tales como el enfoque integral al desarrollo del niño, las técnicas y metodologías centradas en las necesidades infantiles y las actividades focalizadas a nivel comunitario (UNESCO: 1991). Desafortunadamente, la solución de dichos problemas implicaba igual o mayor cantidad de esfuerzos y recursos que los que se podían proporcionar con la reforma educativa, lo que implicó serias restricciones a su efectividad.

### 2.3.2 Factores Internos

#### a. Limitaciones en la Descentralización del Sistema Educativo

Citando a Latorre y otros (1991), se puede establecer que una descentralización efectiva significa que los niveles intermedios y locales tengan el poder de decisión y la responsabilidad correspondiente sobre las características que asume el proceso en su respectivo

nivel. Para ello se necesita que se cumplan los siguientes requisitos necesarios: i) existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte del público, ii) presencia de capacidades necesarias para desarrollar la descentralización, y iii) existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades municipales o escolares para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad<sup>6</sup>.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, dichas condiciones se dieron en forma parcial y con serias contradicciones y limitaciones en su desarrollo. Ello ha conducido a que autores que han estudiado el tema en profundidad, tales como Hevia (1990) y Latorre y otros (1991), establezcan que la reforma realizada en el sector educativo tomara básicamente un carácter de desconcentración administrativa más que de descentralización.

Los argumentos utilizados se refieren a que el municipio no fue un órgano local autónomo, sino un soporte del gobierno central para la implementación de sus políticas. Así, el alcalde -el cual era elegido por el Presidente de la República y no por los vecinos de la comuna- asumía la mayoría de las decisiones concernientes al funcionamiento de las escuelas, y no otorgaba espacios de participación similares a todos los agentes involucrados en el problema. Un ejemplo de ello fueron los CODECO, los cuales no involucraron a todas las agrupaciones por igual. Por otra parte, cabe mencionar que lo anterior respondía a una situación donde los alcaldes se encontraban más interesados en proyectar una imagen política que en solucionar los problemas concretos referentes a la municipalidad, lo que generó grandes costos en términos de eficiencia administrativa en el desarrollo de sus funciones.

Estos problemas de participación también eran comunes en las escuelas. De este modo, Edwards (1991) señala que dichas instituciones reprodujeron la forma de la estructura de poder de decisión de los niveles centrales: desde el director hasta la sala de clases, con lo cual, si bien existían los espacios formales para participar, éstos no se dieron en la práctica. Sin embargo, la autora reconoce que una de las

principales razones de dicha actitud fue la falta de un entendimiento cabal de lo que significaba descentralizar las decisiones educativas y, por otra parte, las limitaciones en la capacidad para llevarla a cabo por parte de los administradores de las escuelas municipales tales como las corporaciones y los directores de escuela.

Con respecto a otros mecanismos que pudieran haberse dado en apoyo a la descentralización, tales como la existencia de apoyo técnico o de recursos para las escuelas, debe mencionarse que éstos no funcionaron adecuadamente, lo que -en cierta medida- constituyó una limitación a la consolidación del proceso. De este modo, el escaso número de supervisores y la escasez de recursos que presentaban para desarrollar sus funciones, restringió el apoyo de asesoría y supervisión a la gestión de las escuelas. Asimismo, la falta de libros y material didáctico necesario para la enseñanza fue un común denominador de las escuelas subvencionadas.

Las limitaciones en las capacidades necesarias para entender y desarrollar el proceso de descentralización, se encontraron también en el nivel central. Así, Latorre y otros (1991) señalan que la distribución de funciones en materia de educación no fue eficiente ni equitativa en las distintas instancias del MINEDUC. Así, las SEREMI tenían mayor número de atribuciones y responsabilidades en los asuntos técnico pedagógicos dejando para las municipalidades los asuntos propiamente administrativos.

Asimismo, los autores señalan que no se produjo un eslabonamiento lógico de funciones entre los niveles descentralizados, lo que llevó a problemas de coordinación y duplicación de funciones. Un ejemplo de ello, fue la asignación tanto a las SEREMI como a los Departamentos Provinciales, de la identificación y solución de los problemas educativos presentados en su jurisdicción, mediante el estudio permanente sobre el desempeño de las escuelas. Sin embargo, no existía una contraparte por el lado de las municipalidades en lo que respecta a dichas funciones, a pesar de ser las municipalidades, las que se encontraban más cercanas

a los problemas y necesidades que las escuelas manifestaban día a día.

Por último, las modalidades que diseñó el gobierno central para facilitar la administración de las escuelas no respondieron de la forma esperada. Específicamente, se responsabiliza a las corporaciones de educación de obstaculizar o limitar la buena gestión de las escuelas, al anular la participación de los directores y maestros. De este modo, la corporación se encargó de tareas que podría haber desarrollado el director de la escuela, tales como, la contratación y designación de los profesores, y las modificaciones de la currícula (Latorre: 1991). Otra crítica que se les hace a las corporaciones, al igual que a los DEM, es su falta de personal capacitado en aspectos de administración educativa, tales como técnicas de microplaneación para la focalización y empleo eficiente de los recursos; o en aspectos extracurriculares como las evaluaciones psicológicas de los niños (Banco Mundial: 1991).

Como corolario de dicha situación, las municipalidades se vieron limitadas para comunicar, proponer o discutir con los niveles superiores, sobre técnicas pedagógicas o administrativas alternativas que redundaran en una mejora de la calidad educativa.

Por otra parte, los argumentos mencionados en esta sección apoyarían la posición que la descentralización educativa se dio en forma parcial y sin un apoyo efectivo del gobierno para consolidar el proceso, lo que limitó los resultados conseguidos por medio de este mecanismo. Asimismo, cabe mencionar que el contexto político y económico en que se dio la reforma era poco propicio para haber llevado a cabo una descentralización efectiva. Sin embargo, la principal limitación fue la falta de una cultura adecuada y de recursos necesarios, por parte de los distintos actores involucrados para el adecuado desarrollo de este mecanismo.

Esto último, conduce a señalar que un proceso de descentralización exige mayores capacidades y acciones de parte del Estado, de los administradores, de los maestros y de los padres de familia. Ello significa que la decisión de descentralizar un sistema debe, en primer lugar, contar con el consenso de dichos grupos.

Asimismo, todos los sujetos involucrados, deben ser capacitados en las nuevas funciones que exige este mecanismo. Por último, cabe señalar que cualquier intento de descentralización exige una inversión sustantiva de recursos tanto materiales como humanos.

#### **b. Efectividad de los Mecanismos de Mercado**

La inserción de mecanismos de mercado en el financiamiento de las escuelas se justificó por los efectos positivos que genera hacer competir a las escuelas por un mayor número de alumnos. Estos efectos se relacionan con las ganancias en la eficiencia en gestión de las escuelas, pero sobre todo con los mayores beneficios que recibirían las familias al poder elegir el tipo de educación más conveniente con sus necesidades y gustos. Por otro lado, para que dicha alternativa sea viable, necesita de la participación activa del Estado en los siguientes aspectos: i) financiamiento, ii) regulación, e iii) información. Sería muy difícil alcanzar los beneficios deseados si alguno de estos requisitos no se diera en la forma adecuada.

#### **i. Ámbito Financiero**

Como se mencionó anteriormente, al poco tiempo de poner en marcha la reforma, el país enfrentó una severa crisis económica, que redundó en una disminución de los recursos financieros entregados a las escuelas. Así, se suspendió la indización de las subvenciones al IPC y se incrementó la proporción alumno profesor utilizada en el cálculo de la subvención. Estas medidas significaron una reducción de la subvención en términos reales del orden del 20% durante el período 1982-86. Si bien en 1987 se modifica la Ley de Subvenciones, no se retoma el IPC como factor de indización de la subvención.

Estos hechos determinaron severos problemas de financiamiento a las escuelas; los municipios, por ejemplo, vieron disminuidos la cantidad y calidad de los insumos empleados en la provisión de sus servicios. Un hecho que ilustra esto último fue la poca capacidad de los

municipios para solventar cursos de perfeccionamiento a los profesores.

Además de los problemas con los niveles de la subvención, existieron serias deficiencias en el diseño de las subvenciones que perjudicaron a grupos de escuelas específicas. Por ejemplo, la subvención dirigida hacia la educación especial, no consideró, en forma adecuada, los mayores costos en que se incurre al educar a niños de lento aprendizaje o con problemas de conducta, lo que ocasionó serios problemas de recursos y, como corolario, una escasa oferta de estos servicios por parte de las escuelas privadas subvencionadas. Otro ejemplo de insuficiencias con la subvención fue el caso de las escuelas rurales donde, debido a la dispersión geográfica de los hogares, cuentan con menor número de alumnos.

Por otro lado, la subvención tampoco recogió el hecho que las escuelas ubicadas en zonas de extrema pobreza iban a demandar mayores recursos para poder alcanzar un nivel aceptable de calidad. En otras palabras, no se introdujo un componente de equidad en el diseño de la subvención.

Por último, la forma de entrega de la subvención causó también serias fluctuaciones en los ingresos de las escuelas. Al ser su entrega mensual, y basada en la asistencia promedio mensual de los niños según curso, no consideró el incremento en la inasistencia de los alumnos durante determinados meses del año. Esta situación era particularmente importante en los meses de lluvia en las zonas urbanas pobres o en aquellos meses de siembra y cosecha en las zonas rurales.

La incapacidad de la subvención para cubrir todos los costos incurridos en el funcionamiento de las escuelas, indujo a aportes propios de los municipios para asegurar su funcionamiento. Sin embargo, los municipios sostienen que dichas transferencias se destinan principalmente para cubrir gastos básicos de las escuelas, lo que redundaría negativamente en cualquier intento de mejora de la calidad educativa. Por otra parte, se aduce que las escuelas particulares subvencionadas han seguido la estrategia de reducir dentro de lo posible sus

costos, lo que ha redundado en la calidad de los recursos empleados.

## ii. **Ámbito Regulatorio**

El ámbito de regulación, dentro de un esquema de subvenciones, se relaciona con la capacidad del Estado para asegurar que los estudiantes accedan a los beneficios sociales de escolarización. Entre las principales áreas de regulación se encuentran aquéllas relacionadas con: la organización escolar, los contenidos curriculares, los sistemas de evaluación y supervisión, la relación laboral con el profesorado y el cumplimiento de estándares de infraestructura y equipo.

El gobierno chileno generó las normas necesarias para cada uno de estos aspectos. Sin embargo, existieron problemas con su aplicación debido a malas interpretaciones de la normativa o a la falta de recursos necesarios para asegurar su aplicación.

Un ejemplo de lo primero, fue la actitud de los supervisores, cuya fiscalización excesiva de los contenidos curriculares desincentivó a los profesores a proponer cualquier alternativa de cambio en la currícula educativa. Por otro lado, ha sido difícil obligar a las escuelas particulares subvencionadas a cumplir con los estándares de infraestructura y equipo en razón a los problemas sobre financiamiento presentados anteriormente.

## iii. **Ámbito Informativo**

La información juega un rol importante en la toma de decisiones de las familias, por lo que su acceso es de suma importancia dentro de un esquema competitivo. Sin embargo, emergen dos dificultades específicas en su entrega: la primera, radica en que la educación representa un servicio complejo que no puede ser fácilmente resumido en unas pocas variables; mientras que la segunda, tiene su raíz en que los métodos disponibles para proveer información apropiada son costosos. Dichos aspectos pueden limitar la equidad de acceso a los beneficios educativos debido a que las familias con antecedentes socioeconómicos defi-

cientes no cuentan con las capacidades necesarias para realizar elecciones en este ámbito. Es por ello, que dichas familias necesitan, especialmente, de cierta asesoría por parte del Estado con el propósito de dotarlas de las habilidades necesarias para ejercitar las elecciones.

A principios de la reforma, el gobierno chileno diseñó un sistema de evaluación, Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar, orientado a medir el rendimiento de los alumnos. Sin embargo, los resultados de dicha evaluación no pudieron ser difundidos debido a presiones por parte de los profesores y supervisores. Años después se instituyó otro sistema de evaluación, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que tampoco ha podido emplearse como instrumento de difusión. Así, Morales (1991) señala que los supervisores no han sabido guiar a los directores y profesores sobre las formas en que podían ser aprovechados los resultados de estas pruebas. Por otro lado, el gobierno se vio obligado a prohibir la difusión de los resultados del SIMCE por parte de las escuelas debido a la existencia de antecedentes sobre usos no adecuados. Lo anterior ha limitado el acceso a información a los padres de familia generando las consecuencias mencionadas anteriormente.

Como balance de este capítulo y, tal como lo señala el Banco Mundial (1991), la deficiente gestión de las escuelas se explica por una serie de limitaciones encontradas en cada uno de los niveles encargados de la educación. Esto es, en primer lugar, la incapacidad del MINEDUC para trasladar efectivamente las estrategias y políticas educacionales dentro de acciones programáticas concretas, y para focalizar recursos hacia las escuelas más necesitadas a través de las municipalidades, junto con un monitoreo efectivo de la labor pedagógica. En segundo lugar, se señala escasa habilidad de las municipalidades para ejecutar programas educacionales derivados de las políticas sectoriales y administrar en forma eficiente los recursos otorgados. Por último, debe resaltarse las limitaciones de los directores de las escuelas para incentivar, guiar y supervisar una enseñanza óptima.

### 3. Algunas Tareas Pendientes

El gobierno democrático ha modificado e incorporado algunos aspectos de la reforma que se encontraban pendientes. El más importante de todos ha consistido en introducir equidad, dentro del sistema, al aumentar los recursos asignados al sector educativo, reformar el esquema de subvenciones, e instituir un programa que apunta a mejorar la calidad de la educación de las escuelas subvencionadas. Asimismo, se ha creado un Estatuto Docente cuyo propósito es mejorar las condiciones laborales del profesorado.

Por otro lado, existen preguntas cuyas respuestas redundarían en un mejoramiento de los mecanismos utilizados por la reforma. La primera y la más urgente, es la situación financiera que atraviesan los municipios. A pesar de las modificaciones en la subvención, las muni-

cipalidades han reportado un déficit del orden de 33.5 millones de dólares para 1990. Hasta la fecha no se ha podido despejar cuánto de dicho desequilibrio financiero se explica por problemas de orden administrativo, propios de las municipalidades, y cuánto por insuficiencias en el diseño de la subvención.

Por último, permanece la interrogante de si las escuelas particulares subvencionadas otorgan educación de mejor calidad que sus contrapartes municipales. La evidencia existente señala que son las primeras las que obtienen mejores resultados en la prueba de rendimiento SIMCE. Sin embargo, son las escuelas municipales las que reciben a los niños de condiciones socioeconómicas más deficientes.

Lo anterior justifica la formulación de estudios cuyo propósito sea investigar las condiciones institucionales y financieras que aseguren una óptima calidad educativa.

### NOTAS

- (1) Cabe anotar que, anteriormente, se habían producido cambios en el sistema educativo. Éstos consistieron en desconcentrar las funciones administrativas del Ministerio de Educación en sus sedes regionales.
- (2) Existe un fondo de ámbito regional, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que financia las necesidades locales de infraestructura social. Para acceder a dichos recursos, los municipios deben formular sus proyectos, los cuales compiten con otros formulados por el resto de comunas de una región. Por otro lado, las municipalidades presentan dentro de su presupuesto, un rubro de inversiones con recursos propios que les permite canalizar recursos hacia la educación.
- (3) El monto de la subvención se calculó sobre la base del promedio del gasto por alumno incurrido por el MINEDUC en 1980 más un aumento del 10% en términos reales. El esquema de subvenciones se diferenciaba según niveles educativos (básica, secundaria), tipos de escuela (diurna, vespertina), por tipo de educación impartida (especiales, vocacionales) y por ubicación de la escuela (urbana, rural). Además, con el fin que la subvención no perdiera poder adquisitivo, se fijó ésta sobre la base de la unidad tributaria mensual (UTM), la cual estaba indexada al IPC. Por último, se resolvió otorgar la subvención en forma mensual basada en la asistencia promedio mensual de los alumnos.
- (4) Como consecuencia de la crisis, el gobierno militar se vio obligado a asumir los pasivos externos de la banca privada y la cartera de deudas que tenían éstas con las empresas. Además, tuvo que implementar programas temporales de empleo con el fin de reducir los efectos de la recesión económica que significó, durante el período de 1982-1985, una caída del PGB de 9%, una tasa de inflación promedio de 127.7% y tasas de desempleo de hasta un 30%.
- (5) Mayor información sobre la relación entre las medidas de política económica del gobierno militar y la evolución de las políticas sociales se encuentra en Larrañaga (1992).
- (6) Esta última condición se relaciona con el mecanismo de financiamiento diseñado para las escuelas. Es por ello que dicho punto se analizará en la siguiente sección.

## REFERENCIAS

- Aedo, Cristián y Osvaldo Larrañaga, *Sistemas de Entrega de los Servicios Sociales: Una Agenda para la reforma*, Programa Post-Grado De Economía, Santiago, Chile: ILADES - Georgetown University, mimeo, 1993.
- Castañeda, Tarsicio, *Para Combatir La Pobreza*, Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos, 1991.
- Casassus, Juan, *Decentralization and Deconcentration of Educational Systems in Latin America: Foundations and critical aspects*, Paper presentado al Interagencial Meeting on Decentralization and Deconcentration of Public Policy, Brazilia: 10-12 Octubre, 1989.
- Cohn, Elchanan y Richard A. Rossmiller, "Research of Effective Schools: Implications for less developed countries", en: *Comparative Education Review*, vol.31, No.5, Comparative Education Society, 1987.
- Edwards, Verónica, *El Concepto de Calidad de la Educación*, Santiago, Chile: UNESCO, 1991.
- Edwards, V.; Assaél, J. y G. López, *Directores y Maestros en la Escuela Municipalizada*, Santiago, Chile: PIIE, 1991.
- Espínola, Viola, *Descentralización del Sistema Escolar en Chile*, Santiago, Chile: CIDE, 1991.
- Espínola, Viola, *Diagnóstico Nacional y Elaboración del Plan Nacional de Acción para el Decenio en la Educación Básica*, Santiago, Chile: mimeo, 1991.
- Hanushek, Eric A., "The Economics of Schooling: Production and efficiency in the public schools", en: *The Journal of Economic Literature*, 24(3): 1141-77, 1986.
- Hevia, R., *La Política de Descentralización de los Sistemas de Educación Básica y Media en América Latina*, Santiago, Chile: UNESCO, 1990.
- Henríquez, G. Pedro, *El Sistema de Subvenciones Vigente en Chile*, Santiago, Chile: versión preliminar, 1991.
- Horn, R., Wolff, L. y Eduardo Vélez, "Educational Assesment Systems in Latin America. A review of issues and recent experience", en: *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile: UNESCO, 1992.
- Hoerack, Stephen, *Issues in the Design of a Voucher System with Reference to Chile's Voucher System*, Draft of a report prepared for the World Bank, mimeo, 1992.
- Levin, Henry M., "The Economic of Educational Choice", en: *Economic of Education Review*, vol.10, No.2, pp.137-158, Pergamon Press, G.B., 1991.
- Latorre, C. L.; Nuñez, I.; Gonzales, L.E. y R. Hevia, *La Municipalización de la Educación: Una mirada desde los administradores del sistema*, Santiago, Chile: PIIE, 1991.
- Larrañaga, Osvaldo, *Macroeconomics, Income Distribution and Social Services: Chile during the 80s*, Programa Post-Grado de Economía. Santiago, Chile: ILADES - Georgetown University, Serie Investigación I-48, 1992.
- Magendzo, A; Egaña, L. y C. L. Latorre, *La Educación Particular y los Esquemas Privatizantes en Educación bajo un Estado Subsidiario (1973-1987)*, Santiago, Chile: PIIE, 1988.
- Morales F., Joaquín, *Estrategias para Mejorar la Calidad de la Educación: Descripción del SIMCE y análisis de sus resultados*, Santiago, Chile: UNESCO, 1991.
- Muñoz-Izquierdo, C. (edit.), *Calidad, Equidad y Eficiencia para la Educación Primaria: Estado actual de las investigaciones realizadas en América Latina*, Santiago, Chile: REDUC-CIDE, 1988.
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*, vol.1, Santiago, Chile: PIIE, 1991.
- McGinn, Noel, "Un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de los Sistemas Educativos en América Latina y el Caribe", en: *La Educación:*

- Revista Interamericana De Desarrollo Educativo*, No.101, 1987/I-II. Año XXI. Washington: 1987.
- Ministerio de Educación, *Compendio Información Estadística*, 1990, Santiago, Chile: 1991.
- Ministerio de Educación, "Programme to Improve the Quality of Primary Schools in Poor Areas: A Chile experience", en: *The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean*, Bulletin 27, Santiago, Chile.
- UNESCO, *Medición de la Calidad de la Educación Básica: Por qué, cómo y para qué? Una propuesta sobre el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información*, Volumen I, REDPLAD, Santiago, Chile: 1992.
- UNESCO, *Situación Educativa de América Latina y El Caribe*, Proyecto Principal De Educación 1980-1989, Santiago, Chile: 1992.
- Winkler, Donald R., *Decentralization in Education: An economic perspective*, Washington D.C.: 1988.
- World Bank, *Staff Appraisal Report, Chile, Primary Education Improvement Project*, Washington D.C.: 1991.
- World Bank, *Social Development Progress in Chile: Achievements and challenges*, Washington D.C.: 1989.

## ANEXO

CUADRO No. 1

**RESULTADOS SIMCE PARA EL CUARTO Y OCTAVO GRADO  
SEGÚN TIPO DE ESCUELA, 1990 Y 1991**

| Tipo de Escuela         | 4to Grado  |             | 8vo Grado  |             |
|-------------------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                         | Castellano | Matemáticas | Castellano | Matemáticas |
| Municipalidades         | 56.3       | 54.7        | 49.4       | 44.9        |
| Privadas Subvencionadas | 62.3       | 60.6        | 53.9       | 48.3        |
| Privadas Pagadas        | 79.3       | 78.8        | 69.8       | 68.6        |

Fuente: SIMCE 1990 y 1991. Ministerio de Educación.

