

Alternativas de políticas públicas

*Cristián Larroulet Vignau**

RESUMEN

En este artículo se reseñan las principales políticas públicas aplicadas en el área de la educación básica y media durante las últimas dos décadas, realizando una distinción entre ellas. Así se distinguen aquellas consideradas como políticas que enfatizan la descentralización, la autonomía de las escuelas, la competencia entre los oferentes, el rol subsidiario del Estado y el subsidio a la demanda; de otras que colocan énfasis en un rol más activo del Ministerio de Educación, subsidios a la oferta y un mayor apoyo desde el gobierno central hacia las escuelas y liceos.

Se analizan los instrumentos utilizados y se plantea que para los desafíos de la hora actual se requiere priorizar más el primer tipo de políticas, ello por cuanto hoy estamos en presencia de un mundo donde la velocidad del cambio es mucho mayor que en el pasado. Además, dada la revolución del conocimiento que vivimos y el atraso relativo que en materia de resultados presenta el país, se necesita un rol activo de toda la comunidad escolar.

*Profesor Investigador de la Facultad Economía y Negocios, Universidad del Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Nos convoca quizás el tema más importante para el futuro del país. La educación y su impacto en el capital humano de Chile que resultan fundamentales para el desafío del desarrollo con igualdad de oportunidades. No puedo dejar de recordar las reflexiones que en el año 1994 un grupo de chilenos convocados por el Gobierno realizamos y cuyo resultado denominamos: “Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo 21”.¹ En esa oportunidad se realizó un esfuerzo importante para consensuar un diagnóstico y un conjunto de propuestas para mejorar la educación básica y media. La Comisión postuló en su diagnóstico un planteamiento que es importante de citar:

“Las causas del profundo desajuste de la educación son múltiples, interrelacionadas y complejas. Pero hay dos elementos de base que, si se quiere efectivamente avanzar por el camino de la modernización educacional, necesitan ser corregidos a la brevedad:

- **El contexto legal-administrativo, esto es, de gestión y de manejo de recursos humanos, materiales y de financiamiento, en que actualmente operan las escuelas, no ofrece los incentivos adecuados para mejorar su calidad, aumentar su efectividad y por esta vía tornarse más equitativa. En las escuelas y liceos municipales esta situación se ve agravada por las rigideces adicionales que establece la Ley del Estatuto Docente, y**
- **La inversión del sector está muy por debajo de lo que se necesitaría para que el país pueda modernizar su educación”.**

En el debate que existió en la denominada “Comisión Brunner”, como en el que ha existido en el país por décadas acerca de las políticas más adecuadas para abordar el desafío de la educación, hay un aspecto que es central y que se refiere al tipo de políticas públicas que requiere el país a las puertas del siglo XXI. Hay acuerdo en el sentido de que para mejorar la cobertura y la calidad de nuestro sistema educacional, asegurando la igualdad de oportunidades a todos los chilenos, el Estado tiene un rol importante. En lenguaje económico esto significa que hay un bien público asociado a la educación. La discusión es entonces cómo realizar esa acción, cuál es la política pública más adecuada.

1. Opciones de Políticas Públicas en Educación

Una opción es a través de una política pública más bien centralista, desde el Ministerio de Educación, guiando desde el nivel central las reformas que el sistema requiere. En otras palabras, se

1 Me refiero al informe del Comité Técnico Asesor para la Modernización de la Educación Chilena, más conocido como “Informe Brunner”.

utilizan políticas de oferta concebidas por la autoridad para afectar directamente los insumos del proceso educativo.

La otra opción es actuar a través de instrumentos descentralizados en donde los padres y comunidades escolares van decidiendo las mejores opciones educacionales y el Estado genera un marco de incentivos para que ese proceso privilegie los mejoramientos de calidad y la igualdad de oportunidades. Es decir, se utilizan políticas que actúan por la vía de permitir la libertad de elección de las personas. Así, el desafío desde el punto de vista de las políticas públicas dice relación con la forma en que se estructuran las políticas educacionales en un sistema donde se ha descentralizado la provisión del servicio educacional.

En este contexto, es deber del Estado asegurar que se provea una educación de calidad mínima para todos. Sin embargo, esto no significa que el Estado asuma el papel de educador, sino que debiera ocuparse que los contenidos y requerimientos de la educación sean de calidad y adecuados al mundo actual, que todos los niños tengan acceso a la educación y que no deserten, que se focalice el gasto público en los más pobres y que se aprovechen realmente las capacidades existentes.

Cuando se actúa por el lado de la demanda, a nivel de cada escuela, son los directores, profesores, alumnos, padres y apoderados quienes deben cumplir la misión educacional. Esto significa que deben contar con las atribuciones, los recursos y la flexibilidad necesaria para desarrollar su proyecto educativo. A las autoridades educacionales les corresponde entonces, cumplir un rol facilitador y orientador de la gestión educacional poniendo los incentivos para que ello ocurra.

2. Evolución de las Políticas Públicas en Educación

Durante las últimas dos décadas el país ha realizado reformas educacionales. En la década de los '80 se impulsaron principalmente en la línea de la descentralización y en la década de los '90 hubo un cambio de la política hacia un enfoque más centralista donde el Ministerio de Educación pasó a tener una ingerencia directa, interviniendo en los diversos aspectos relacionados con el proceso educativo.

2.1 Descentralización de la Gestión Educacional

A principio de los años '80 el sistema educacional chileno se caracterizaba por un alto nivel de centralismo. Más del 70% de la matrícula total asistía a escuelas públicas administradas por el Ministerio de Educación. Como un medio para incentivar una mejor gestión educacional y así introducir mayor eficiencia al sistema educativo, se llevó a cabo un proceso de descentralización del sector. A partir de 1980, a través del Ministerio de Educación, se comenzó a traspasar los establecimientos administrados por el Gobierno Central a las Municipalidades. Ya en 1983 se había traspasado 5.692 establecimientos, es decir, el 87% del total de ellos. Por otro lado, las instituciones de educación secundaria técnico-profesional se transfirieron a asociaciones gremiales y a agentes privados sin fines de lucro. Hacia 1989 el proceso de descentralización se había completado.

Bajo este proceso de descentralización, las municipalidades pasaron a administrar los colegios, su personal y su infraestructura, mientras que el Ministerio de Educación mantuvo las funciones de financiamiento, supervisión, evaluación y control, definición de los currículums y la administración de programas de asistencia escolar tales como alimentación escolar y textos escolares. La administración local de los establecimientos educacionales constituyó un esfuerzo por acercar las políticas educacionales a los ciudadanos, a la familia. Era más fácil para las familias el opinar, evaluar y sancionar el comportamiento de un gobierno local, que hacerlo sobre las acciones de un Ministerio de Educación que se encuentra muy lejos del ciudadano preocupado por la educación.

2.2 Subsidio a la Demanda: libre elección, competencia y participación del sector privado

Otra reforma importante dentro del marco de descentralización de las políticas públicas y considerada como la más importante de todas, fue la puesta en práctica de un sistema de subsidio a la demanda. A contar de 1980, los recursos asignados por el Estado a la educación fueron distribuidos a los establecimientos, ya sea municipales o particulares subvencionados, mediante una subvención por alumno efectivamente asistente. Con ello se radicó en la familia el poder decidir libremente su preferencia educacional, ya fuera enviando a su hijo a un establecimiento particular subvencionado de una orden religiosa, de una institución gremial, de un empresario privado o bien a un establecimiento municipal, dentro de las múltiples combinaciones posibles.

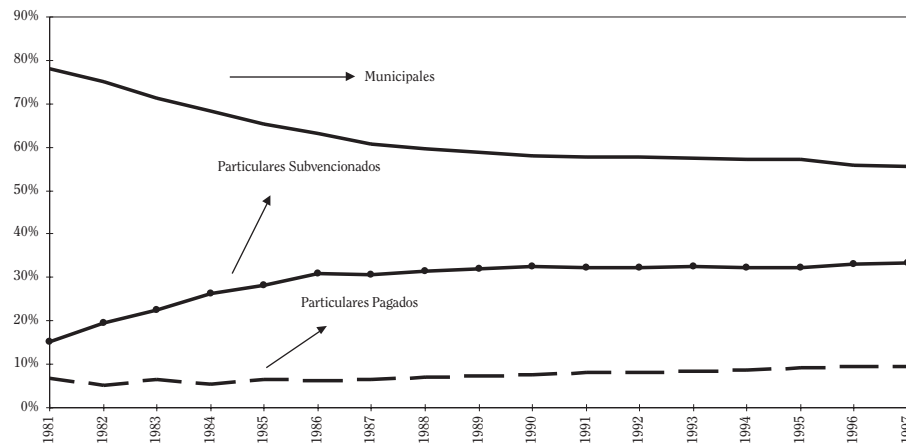
En su origen, esta subvención fue calculada de manera de cubrir tanto los costos operacionales como los de capital de los diferentes tipos y niveles de educación, de modo de constituir un incentivo económico que atrajera al sector privado a participar en la provisión de servicios educacionales. Gracias a que el nuevo sistema se implementó en un ambiente de libre entrada al mercado educacional, y dados los buenos resultados que comenzaron a mostrar los alumnos que asistían a establecimientos del sector privado subvencionado, se pudo observar un enorme auge en este sector a partir de 1980. Este tipo de colegios aumentó su matrícula desde 430.000 estudiantes en 1980 a 832.000 en 1985, casi duplicando su participación en la matrícula total en sólo cinco años, para luego estabilizarse en torno a un tercio de la matrícula total del sistema, con 1.100.000 alumnos en la actualidad. (Ver Gráfico 1)².

La posibilidad de que las familias pudieran elegir libremente el establecimiento de su preferencia, combinada con la subvención escolar por alumno como principal fuente de financiamiento estatal de los colegios, tenía por objeto incentivar que los establecimientos públicos y privados pudieran competir en igualdad de condiciones. Como resultado de la descentralización y la introducción de competencia a través de la subvención, se fue obteniendo un mejoramiento paulatino en la calidad de la educación chilena. Esto, en parte, se logró y una medida de ello es la comparación de los resultados homogeneizados de las pruebas de evaluación PER y Simce entre 1982 y 1990, donde se observa un aumento del promedio de rendimiento en las pruebas de matemáticas y castellano de 6,2% para todo el sistema educacional, el cual se descompone en un aumento de 4,6% en establecimientos municipales, 12,3% en colegios particulares subvencionados y 8,3% para el sector particular pagado.

2 Fuente: Compendio Estadístico del Mineduc, 1997.

Gráfico 1

Participación en la matrícula total según dependencia (% del total de alumnos en el sistema)



El mayor avance, sin embargo, estuvo constituido por el incremento de la cobertura educacional. La escolaridad promedio de la población aumentó fuertemente desde 4,5 años en 1970 a 8,6 años en 1990 y ha seguido aumentando hasta alcanzar a casi 10 años en la actualidad. La cobertura en educación básica aumentó desde el 93% en 1970 a un 95% en 1990, mientras que la cobertura en educación media experimentó un impresionante aumento al pasar desde un 50% a un 81% durante el mismo período y es cercana al 87% en la actualidad.³ La descentralización realizada permitió también una mayor cobertura para la población de escasos recursos. Basta con recordar que de acuerdo al Mapa de la Extrema Pobreza,⁴ en 1970 un 43% de los niños en edad escolar y en condición de extrema pobreza no asistía a la escuela y ello principalmente porque faltaban escuelas. Dicha tasa se había reducido al 9,9% hacia 1982 y hoy en día alcanza a un 4,5%.

2.3 Financiamiento Compartido

Otro instrumento dentro del marco de políticas descentralizadas es el sistema de financiamiento compartido. A principios de los '90, mediante este mecanismo, se abrió la posibilidad de que los establecimientos educacionales subvencionados recibieran mensualmente un aporte familiar adicional a la subvención. El sistema establecía que a mayor aporte familiar, la subvención estatal se vería reducida en un porcentaje que crecería por tramos de acuerdo al aporte familiar. Cuando el cobro mensual alcanzaba a aproximadamente \$ 41.200, el establecimiento perdía el derecho a recibir subvención estatal y pasaba a la categoría de colegio particular pagado.⁵

3 Fuente: Encuestas Casen.

4 Mapa de la Extrema Pobreza, Odeplan, Universidad Católica de Chile, 1974-1986.

5 Según valores USE, actualizados a 1999.

El financiamiento compartido surge como una forma de allegar más recursos a la educación, reconociendo que dentro de los alumnos que se educan en el sector subvencionado, existen familias que pueden y están dispuestas a aportar alguna cantidad de recursos para mejorar la calidad de la educación de sus hijos. De hecho, los resultados de la encuesta CEP 1996⁶ arrojan que un 67% de los padres encuestados con hijos en edad escolar estaban dispuestos a realizar un aporte mensual adicional.

El sistema de financiamiento compartido es importante no sólo porque permite a los padres contribuir dentro de sus posibilidades a otorgar una educación de mejor calidad a sus hijos, sino que también porque permite liberar recursos fiscales para que sean destinados en forma más focalizada a las personas que más los necesitan. Este sistema se fue expandiendo rápidamente. Un estudio efectuado en el año 1997, señalaba que las familias aportaron a través del sistema de financiamiento compartido un total de 44.000 millones de pesos, lo cual equivale al 6% del gasto público total en el nivel de educación básica y media.⁷

Es claro que este sistema de financiamiento compartido ha abierto un espacio importante para el desarrollo de la educación particular subvencionada en Chile. Como se puede apreciar, entre 1993 y 1997, más de 1.000 colegios particulares subvencionados adoptaron el sistema de financiamiento compartido, lo que significa que para 1997 aproximadamente el 67% de los alumnos que asistían a colegios de este sector realizaban aportes a través del sistema de financiamiento compartido. Por su parte, la cobertura de este sistema dentro del sector municipalizado ha sido mucho menor a la del sector particular subvencionado, alcanzando sólo al 3% de la matrícula en ese año. La explicación puede estar en que los establecimientos municipales se ven enfrentados a diversas restricciones para entrar al sistema de financiamiento compartido. Mientras los establecimientos municipales que imparten educación básica tienen prohibición de ingresar al sistema, los establecimientos de educación media municipal sólo pueden adoptar el sistema si se comprometen a aceptar gratuitamente a cualquier alumno que lo solicite. Esto dificulta en la práctica la adopción del sistema de financiamiento compartido por parte de la educación media municipal. A ello se le debe agregar el requisito de contar con el acuerdo del Centro de Padres y Apoderados para ingresar al sistema y para determinar el monto del cobro.

2.4 Desarrollo Curricular y Extensión de la Jornada

Por último, otro esfuerzo importante en la dirección de la descentralización fue la posibilidad introducida por la Ley Orgánica Educacional al otorgar mayor libertad y creatividad en el diseño del currículo a los propios establecimientos. Al establecer un marco curricular de objetivos y contenidos mínimos obligatorios dejó mayor libertad a los establecimientos para elaborar sus propios planes y programas. Esta reforma en pro de la libertad de enseñanza requiere, no obstante, ser acompañada de

6 Estudio Nacional de Opinión Pública Nov.-Dic. 1996, Centro de Estudios Públicos.

7 Fuente: Fundación Nacional para La Superación de la Pobreza: Financiamiento de las Políticas Sociales, el Estado y la Sociedad Civil, abril de 1998.

incentivos para transformarla en realidad y de un nuevo rol del Ministerio de Educación para estimular el proceso creativo que esta mayor libertad permite.

3. Políticas Centralistas

No obstante las reformas señaladas y los avances logrados en la década de los '80, éstos fueron considerados insuficientes. En efecto, a principios de los '90 los logros alcanzados en la prueba Simce por la gran mayoría de los estudiantes continuaban siendo bajos. A raíz de ello las autoridades iniciaron un proceso de reformas destinadas a acelerar el mejoramiento de la calidad educacional. Ahora bien, no hay duda de que gran parte de este proceso iniciado en los '90 posee características diferentes a las descritas anteriormente. En efecto, en general se observan reformas claramente más centralistas, más enfocadas a los insumos del proceso educacional y lideradas por el Ministerio de Educación y no por las comunidades escolares. Aún así, debe reconocerse que no todas las reformas aplicadas en ese período tienen esa característica. De hecho, tanto el financiamiento compartido como la flexibilidad curricular se materializaron a partir de los '90.

Entre las reformas más importantes pueden mencionarse las siguientes:

3.1 Estatuto Docente

El Estatuto Docente fue dictado en 1991 con el propósito de mejorar las condiciones laborales de los profesores. Sin embargo, este cuerpo legal establece una serie de normas laborales comunes a todos los profesores, impuestas desde el nivel central y que afectan las decisiones que deben tomarse a nivel de cada escuela, constituyéndose en un desincentivo a una mejor gestión educacional.

Tal como lo señaló el Comité Técnico Asesor para la Modernización de la Educación Chilena en su informe: “Ésta forma de organizar el campo laboral de la profesión docente no ha beneficiado ni a los profesores, como está a la vista, ni a la profesión como tal, ni ha promovido la calidad de la enseñanza ni su efectividad, ni tampoco responde a las exigencias que tiene el país. El resultado ha sido más bien catastrófico”.

Como consecuencia del Estatuto Docente el gobierno central, a través de los Ministerios de Educación y de Hacienda, actúa como un monopsonista: fija las remuneraciones del profesorado, y con ello concentra las presiones del gremio de profesores sobre el gobierno central aumentando las probabilidades de huelgas y otros conflictos. Las rigideces que impone el Estatuto Docente han hecho prácticamente imposible a los sostenedores modificar su planta docente para ajustarla ante cambios en la matrícula, que es la que determina el monto de recursos percibidos. Tampoco pueden promover incentivos especiales a los profesores que se destaquen por méritos o desempeño. De esta forma se han producido desequilibrios financieros estructurales, que en el caso de los establecimientos municipales han debido ser cubiertos por recursos aportados por las municipalidades. En el caso de los particulares subvencionados, las rigideces son menos que en el sector municipalizado, sin embargo, también han afectado la capacidad de gestión de los establecimientos, incidiendo negativamente en la calidad de la

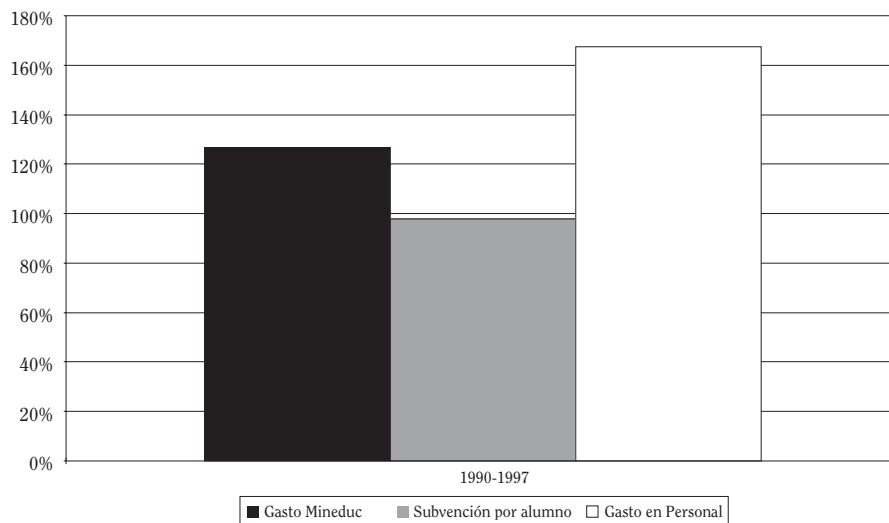
educación subvencionada. Además de lo anterior, debe considerarse que la legislación impone una importante rigidez en las políticas de personal relacionadas con los Directores de los establecimientos, limitación grave, dado el importante rol de liderazgo que este cargo debe cumplir para que una escuela sea exitosa.

3.2 Programas de Apoyo a la Educación

A partir de la década de los '90, también se ha puesto énfasis en una serie de programas especiales para mejorar el proceso educativo. Si bien muchos de estos programas pueden ser razonables desde la perspectiva de sus objetivos y de sus metas de corto plazo, resultan preocupantes dada su orientación centralista. Dentro de estos programas el gobierno ha proporcionado a los establecimientos insumos como: mobiliarios, textos escolares, bibliotecas de aula, material didáctico, y otros, además de prestar "apoyo de asesoría técnica" en la elaboración de proyectos. Estos programas se han financiado centralizadamente y se entregan en forma adicional a la subvención escolar. Por ello, la subvención por alumno, principal elemento para el financiamiento de la educación pública, aun cuando ha ido aumentando, ha ido perdiendo peso dentro de los gastos del Ministerio de Educación. El gráfico 2 muestra cómo mientras los gastos totales del Mineduc crecían en 127% entre 1990 y 1997, los gastos en personal se elevaban en 167% y la subvención por alumno aumentaba en sólo un 98%.⁸ (Gráfico 2)

Gráfico 2

Evolución del gasto en educación: 1990-1997
(Variación %)



8 Fuente: Compendios Estadísticos del Ministerio de Educación.

Entre los programas de apoyo a la educación se pueden destacar los siguientes:

a) Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica (Mece Básica)

Los objetivos generales de este programa, financiado en parte con recursos del Banco Mundial, fueron “elevar el piso” de calidad de la educación pública, tanto urbana como rural. Con el pasar del tiempo el proyecto de Mece se ha ampliado desde el nivel básico a educación media y, recientemente, a educación superior.

El programa Mece básica se llevó a cabo como tal entre 1992 y 1997, sin embargo, algunas de sus líneas continuaron implementándose hasta 1998, abarcando el nivel de educación preescolar y básica del sector subvencionado del país. Éste buscó afectar la calidad de los resultados de los establecimientos mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de las escuelas, como textos escolares, bibliotecas de aula y otros. El programa Mece contó con recursos acumulados por un total de US\$ 374 millones, es decir, alrededor de US\$ 53 millones anuales, representando en los años de su aplicación alrededor de 3% del presupuesto directo destinado a educación.

b) P-900: Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores de pobreza

Dentro de su marco de acción, se puso en práctica un programa conocido como el Programa de las 900 Escuelas (P-900), que se orientó a los grupos en situación de riesgo educacional, vale decir, a aquellas escuelas que mostraban menores rendimientos. Destinado a mejorar el rendimiento de los alumnos de 1º a 4º año de enseñanza básica, pertenecientes al 10% de las escuelas básicas municipales y particulares subvencionadas en las que se han detectado los más bajos niveles de aprendizaje, se aportaron recursos para el diseño y ejecución de talleres de perfeccionamiento a profesores, talleres de aprendizaje, bibliotecas de aula, materiales de apoyo a docentes, mejoramiento de infraestructura y fortalecimiento de la gestión educativa.

Este programa tuvo un impacto positivo en el mejoramiento del rendimiento escolar, tal como se desprende del Cuadro que sigue, ya que los resultados en la prueba Simce de los establecimientos que participan en el programa P-900 aumentaron en 12,2 puntos porcentuales entre 1990 y 1996, mientras que en el sector subvencionado general el aumento fue de 8,9. En 1997 el gasto ejecutado en el programa P-900 fue de 955 millones de pesos, sin embargo, este gasto focalizado representó menos del 0,1% del gasto total del Mineduc.

**Simce: Promedio Matemáticas-Castellano
(Porcentaje de respuestas correctas)**

	P - 900	Esc. Subvencionadas
1990	52,1	59,0
1992	60,9	66,4
1994	61,6	67,7
1996	64,3	67,7

c) Programa Mece Rural

Este también es un programa focalizado que se aplicó en más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno y hasta tres profesores. Consiste en un apoyo en textos, bibliotecas y material didáctico y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad. El programa avanzó gradualmente a partir de 1992, comenzando por las regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables, y alcanzó su cobertura total en 1996: 3.338 escuelas, 5.121 profesores y 96.540 estudiantes. Este programa ha sido evaluado positivamente por expertos ya que ha tenido un impacto en los resultados en las escuelas donde fue aplicado.

d) Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)

Este programa se sustenta en las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes. Consiste en el financiamiento público de un conjunto de proyectos generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los proyectos en términos de su impacto sobre el aprendizaje de competencias fundamentales. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es función de la matrícula, y a un paquete de apoyo didáctico (que comprende televisión, videograbador y microscopios, entre otros). En cuatro concursos anuales (1992-1995) se presentaron 6.539 proyectos, de los cuales el Mineduc seleccionó y financió 3.111 (beneficiando a 55.541 profesores y 1,1 millón de alumnos). No hay medida del impacto de este programa, pero sí se sabe que ha motivado a los profesores para desarrollar nuevas iniciativas de mejoramiento educativo.

e) Red de Enlaces

Concebido como un programa de informática educativa, consistente en el establecimiento de una red computacional de comunicaciones para los alumnos y profesores de escuelas básicas, con una universidad que hace de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología en las escuelas. La Red Enlaces se inició en 1992 con la meta de tener cien escuelas comunicadas en 1997. Luego abandonó el carácter de programa piloto y el Gobierno decidió nuevas metas en este campo: 50% de las escuelas subvencionadas en red para el año 2.000.

f) Programa Mece Media

En la misma línea del Programa Mece básica, este programa consiste en una combinación de factores de inversión e innovación en procesos, en insumos o sistemas de soporte. La intervención en educación media incluye reparaciones de infraestructura, inversiones en textos, bibliotecas de establecimientos, material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red Enlaces. Todas las inversiones son de cobertura universal, salvo las de infraestructura las que sólo están disponibles para los establecimientos municipales. En el año 1997 el programa logró una cobertura de 1.273 liceos, es decir, más del 90% de los establecimientos subvencionados que formaron parte del grupo objetivo del programa.

g) Jornada escolar completa diurna

El componente más importante de la reforma educacional impulsada por el Gobierno del Presidente Frei lo constituye la implementación de la Jornada Escolar Completa Diurna (JEC). Sin embargo, este es otro ejemplo de un instrumento centralizado en el sentido de imponer un aumento en la jornada escolar a todos los colegios del país, independiente de su rendimiento. Esta medida consiste básicamente en establecer un aumento en el tiempo de trabajo escolar en los colegios subvencionados, desde un promedio de 32 a 38 horas pedagógicas semanales para el caso de 3º a 8º año de enseñanza básica, y desde 36 a 42 horas pedagógicas semanales para el caso de la educación media. Como marco de referencia, se debe mencionar que en 1996 el año escolar en Chile comprendía 960 horas cronológicas. Una vez que se haya implementado la JEC, la duración del año escolar aumentará a 1.140 horas para la educación básica y a 1.260 horas para la educación media, situándonos a un nivel similar a los países europeos, y superior al promedio mundial de tiempo oficialmente dedicado al estudio.

La prolongación de la jornada escolar es algo de suma trascendencia, sobre todo en las escuelas donde asisten los niños más pobres, pero puede transformarse en más horas vacías de contenidos relevantes si no existe un proyecto educativo claro, con recursos para ponerlo en práctica y sobre todo con el poder de decisión a nivel de cada establecimiento para llevar adelante su proyecto. Si bien existe cierto consenso de que es deseable que los niños permanezcan un mayor número de horas en el colegio, es necesario preguntarse si es éste el mecanismo más adecuado para mejorar la calidad, o hubiera sido mejor destinar más recursos de libre disponibilidad para los establecimientos a través de la subvención escolar, o bien, apoyar con una mayor subvención a los establecimientos más pobres o a los que presenten menores rendimientos.

La Jornada Escolar Completa ha presentado problemas en su implementación actual. Por un lado, incrementa los costos variables de operación de los colegios, como son las remuneraciones de los profesores, los gastos administrativos y otros insumos como materiales de laboratorio y luz, entre otros –el financiamiento del mayor costo variable se aborda por la vía de un mayor valor de la Unidad de Subvención Escolar (USE), que constituye la base de cálculo de la subvención escolar por alumno. Por otro lado, la JEC también impone en términos generales mayores costos de uso del capital fijo, como por ejemplo, terreno, edificaciones, laboratorios, salas de clase, etc. En este caso, sin embargo, no se siguió la sana política de incluir dentro del cálculo de la subvención escolar el costo de uso de la infraestructura adicional requerida por la JEC, sino que se estableció un sistema de asignación contra la presentación de proyectos por parte de los establecimientos. Para posibilitar la ampliación de establecimientos existentes y la construcción de otros nuevos, el gobierno creó un aporte de capital adicional para aquellos que requieran inversión en infraestructura. Estos recursos se distribuyen de acuerdo a una evaluación caso a caso dentro del marco de un concurso en que los proyectos de diferentes planteles compiten entre sí. El avance en esta materia ha sido lento por lo engorroso del procedimiento de postulación, y ha demorado la reforma en muchos colegios, especialmente en aquellos más alejados o de mayor pobreza.

Lo anterior nos lleva a plantear que habría sido más efectivo mejorar la subvención incluyendo los costos de capital, o diferenciarla según nivel socioeconómico de los alumnos, dejando a los colegios libertad para organizar su jornada y establecer sus propios proyectos de mejoramiento educativo. Ello

habría permitido fomentar una más sana competencia educacional y así el incentivo a mejorar la calidad de la educación para los alumnos chilenos tal vez habría sido mayor.

Todos los proyectos descritos son loables desde la perspectiva de que corresponden a un diagnóstico correcto y tratan de alcanzar objetivos que compartimos, sin embargo, es difícil que obtengan buenos resultados en el largo plazo a un costo razonable. Esto debido a que su enfoque se basa en la intervención del Ministerio de Educación en el proceso educativo a través de instrumentos de diseño e implementación centralizada y de aumento de recursos. Nuestra inquietud surge a raíz de que si la reforma no genera los estímulos adecuados a nivel de cada escuela y cada sala de clases, no habrá mejoras permanentes en la calidad de nuestra educación.⁹ Existen experiencias en otros países que muestran esfuerzos centrados en el aumento de recursos, sin los resultados esperados, a menos que se intervenga otros factores que dicen relación con el mejoramiento de la gestión al interior de las escuelas.¹⁰

4. Desafíos Futuros

De las descripciones señaladas se aprecian los dos tipos de políticas a las que me refería: unas enfatizan la descentralización, las decisiones de los padres de familia, los educadores y los estímulos impersonales para responder a objetivos predeterminados. Las otras están relacionadas con programas definidos y controlados por la autoridad y sólo en parte por la comunidad escolar a través de proyectos tipo Mece. Las primeras fueron más importantes en la década de los ochenta y las segundas, en los noventa. Claramente hay detrás de estas dos opciones visiones diferentes en materia de políticas educacionales.

La pregunta para el futuro es ¿Cuál de ellas debe ser priorizada? A la luz del desafío del siglo XXI, ¿Cuál es el énfasis más eficaz?

Hay dos elementos centrales que fueron postulados por la Comisión Brunner: aquellos que dicen relación con lograr estímulos para mejorar la gestión educacional y aquellos que se conectan a los recursos destinados a la educación. Ambos elementos guardan una estrecha relación entre sí. Nada se ganaría con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas; y no sería suficiente modificar ese contexto y los incentivos que proporciona si el país no invierte más en educación.

Cabe recordar que en el Comité Técnico de Modernización de la Educación se propuso como meta tener un gasto nacional en educación de 8% del PIB en los primeros años del siglo XXI. Una proyección conservadora al año 2002 permite señalar que esa meta sería alcanzada con un mayor aporte privado y con la siguiente composición:

9 Libertad y Desarrollo, Tema Público No. 488. Simce 99: ¿Cómo Enfrentar el Problema?

10 The Heritage Foundation: Issues 2000. Education: Achieving Results Through Real Accountability, by Nina Shokraii.

	1993	1997	2002
	%	%	%
G. Público/PIB	3,0	3,5	4,5
G. Privado/PIB	2,2	2,9	3,5
G. Total/PIB	5,3	6,4	8,0

Resulta interesante constatar que el gasto en educación de 8,0% del PIB va a poner a Chile entre los países que más invierten en educación. Los países de mayor nivel de desarrollo humano, por ejemplo, invierten en promedio un 6% del PIB (1991) destacando entre ellos, Canadá (7,4%), Estados Unidos (7,0%) y Noruega (7,6%) con los niveles más altos. Este aumento de recursos, ¿nos da seguridad de que vamos a mejorar la calidad de nuestra educación? Si nos basamos en el resultado del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS) realizado entre 1991 y 1998 para evaluar resultados de conocimiento escolar, se concluye que no necesariamente un alto nivel de gasto en educación significa buenos resultados en el sistema educacional.¹¹ En efecto, entre los países desarrollados, Japón (605 puntos en Matemáticas y 571 en Ciencias) presenta los mejores resultados ya que es el tercero en el ranking de Matemáticas y Ciencias, con un gasto en educación de 5,0% del PIB; mientras que los países de mayor gasto como Canadá (527 y 531 puntos), EE.UU. (llega a 500 y 534 puntos) y Noruega (a 503 y 527 puntos), muestran resultados más bajos.

Si se considera otro indicador como es el número de horas de enseñanza, objetivo fundamental del incremento en la Jornada Escolar, también se puede llegar a una conclusión preocupante. En los comienzos del siglo XXI, el país va a tener entre 1.100 y 1.200 horas cronológicas sumando entre la educación básica y media. Los resultados del TIMSS no muestran un patrón claro sobre la relación entre horas de clases formales y rendimiento, luego, no debemos confiar en que la actual reforma educacional que concentra en forma significativa el aumento de recursos en aumentar la infraestructura para ampliar la jornada va a ser el principal instrumento para lograr la educación de calidad que el nuevo siglo requiere.

Lo anterior nos lleva nuevamente al planteamiento inicial “nada se sacaría con gastar más si no se cambia el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas”, y más aún con una economía mundial mucho más globalizada con Internet y con televisores en todos los hogares. Resulta fundamental poner prioridad en la descentralización y a los incentivos en la política educacional para el próximo siglo. Refuerza lo anterior el que los resultados del TIMSS confirman que aumenta la probabilidad de buenos resultados si hay profesores con conocimientos de sus materias, que explican correctamente y evalúan personalmente a sus alumnos. Para lograr lo anterior, es necesario tener mecanismos de premio al buen desempeño y de sanciones al no cumplimiento adecuado de las responsabilidades docentes. Esto se confirma con el creciente reconocimiento a la importancia de los directores de los establecimientos y su capacidad de liderazgo para llevar adelante una escuela exitosa.¹²

11 B. Eyrzaguirre “Políticas Educativas Comparadas. Consideraciones a partir del TIMSS”, Estudios Públicos. Verano 1999.

12 Arancibia, Sancho, Schmidt, (1998) “Experiencias Educativas Exitosas”, *Serie de Opinión Social* N° 52, Instituto Libertad y Desarrollo.

A la luz de los mencionados estudios, se concluye que no es suficiente aumentar los recursos y priorizar políticas que se concentren en los insumos para asegurar un mejoramiento de la calidad educacional en un país. La única manera de que Chile responda a los desafíos de hoy y de las generaciones futuras es enfatizar los instrumentos de políticas públicas en un marco de mucho mayor descentralización de la gestión educacional.

Dado lo anterior, se debiera tender a reforzar los mecanismos de subsidio a la demanda de libre elección para los padres y de mayor autonomía para los establecimientos, sujeto esto a metas específicas. Esto significa que la mayor cantidad de recursos posibles debieran ser transferidos a través de la subvención educacional en un marco de autonomía de la gestión y de sana competencia entre los colegios. Este será el único modo de que las escuelas se constituyan verdaderamente en el centro del proceso educativo y logren dar el gran salto que hoy requiere la educación.

5. Addendum

La revisión final de este trabajo coincidió con el debate producido a raíz de los deficientes frutos que el país obtuvo en la prueba de habilidades y comprensión de lectura de nuestra fuerza de trabajo adulta, realizado por la OECD¹⁴; y en los resultados de la última prueba Simce aplicada a los 4^{os} básicos en 1999. Me parece sano este debate ya que no hay duda de que, no obstante los progresos que a partir de los '80 hemos realizado en nuestras políticas educacionales, sus logros son aún insuficientes.

Además, los alcances del último Simce tienden a confirmar los temores que he planteado en este artículo. Es de esperar que ellos nos lleven a reconsiderar las alternativas de políticas planteadas y a enfatizar a través de un aumento de la subvención, especialmente en los sectores más pobres, el compromiso de metas específicas de mejoramiento de la calidad, una flexibilización de las políticas de recursos humanos a nivel de cada establecimiento, la creación de modelos de escuelas municipales autónomas y la incorporación de toda la comunidad escolar en el desafío consistente en elevar la calidad de nuestra educación. El país puede aprovechar esta revolución del conocimiento en el cual el mundo se encuentra.

14 OECD: Adult Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey.