



Facultad de Derecho

Departamento Derecho Público

REGULACIÓN EDUCATIVA EN CHILE: MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD

Tesis para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

José Miguel Ledesma Romero

Profesor Guía: Natalia Muñoz Chiu

“Perseo se cubría con un casco mágico para perseguir a los monstruos; nosotros nos colocamos este casco mágico sobre nuestros ojos y nuestros oídos para poder negar la existencia de los monstruos.”

K. Marx.

Agradezco a todas aquellas personas que me han acompañado en el proceso de producción de la presente obra. Especialmente a mi madre quien me acompañó en el proceso completo.

Índice

Introducción	4
I) GASTO PÚBLICO Y PRIVATIZACIÓN	15
i) Características del gasto y privatización en Chile y el mundo..	15
II) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA EDUCATIVA.	26
i) Breve contextualización histórica (1850-1980)	28
ii) Evolución de la legislación educativa desde 1980 a 2013.....	32
iii) Las reformas recientes del sistema educativo chileno (2013-2018).	62
III) LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA EN CHILE	76
(i) Institucionalidad: La subvención educativa.	79
(ii) Institucionalidad: El Ministerio de Educación.	105
(iii) Institucionalidad: La Superintendencia de Educación.	109
(iv) Institucionalidad: La Agencia de Calidad de la Educación.	114
(v) Institucionalidad: Servicio Local de Educación.	119
(vi) La Dirección Educación Pública.	122
IV) CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	125
BIBLIOGRAFIA	135

Introducción

Cuando me propuse investigar y reflexionar sobre el problema de las subvenciones educativas, parecía evidente la razón de ello, describir de la institucionalidad de nuestro país respecto al modelo educativo y de alguna u otra manera develar que la “crisis” que atraviesa la educación -expresada a lo largo de las últimas tres décadas- tiene su razón de ser en el régimen mixto de prestaciones, esto es, la educación entregada como servicio comerciable en el mercado, donde instituciones privadas y públicas compiten por la subvención del Estado a la matrícula, “ofreciendo” -según literatura especializada- una prestación de mayor calidad. Esta competencia tendría como resultado que aquellos proveedores de mala calidad quedarían relegados de entregar servicios educativos y aquellos que lograban cumplir con los estándares de calidad suficientes aumentarían su matrícula y, conforme a ello el Estado de manera racional¹ aportaría con una mayor cantidad de subvención, solucionando así, uno de los mayores problemas de la educación en Chile en los últimos cien años: la cobertura.

Sin embargo y, como la mayoría de las veces pasa, la teoría no logró dar cuenta de la realidad. Si bien es cierto que la cobertura, tanto en la educación básica y media, como en la educación superior aumento ostensiblemente, los

¹ Patricio Meller sitúa de la siguiente manera el problema: “El problema de la calidad de la docencia no es resuelta por la competencia del mercado. Los estudiantes no pueden comparar ni tampoco discriminar la calidad pedagógica de docentes de distintas universidades. No existe metodología para evaluar comparativamente la calidad del aprendizaje de los estudiantes de diferentes universidades.” MELLER, P. “Universitarios, ¡El problema no es el lucro, es el mercado!”. UQBAR Ediciones(2011). Santiago. P.7

prestadores de servicios educativos, así como “los consumidores”, nunca asumieron la misma lógica: por un lado, no fueron desechados los prestadores de “mala calidad” y, por otro, no se perfeccionó el uso de recursos públicos. El régimen mixto de prestaciones no trajo aparejado el eficaz uso de recursos por medio de actores privados que racionalmente elegían entre sus opciones, sino más bien, una educación que fue siendo segmentada y que tuvo como consecuencia una alta segregación².

Uno pensaría consecuentemente, que la situación en que se encuentra nuestro país en materia educativa, es resultado de las desastrosas reformas neoliberales impuestas durante la dictadura, y la administración de transición de la Concertación, que no hicieron más que profundizar la precaria situación de los derechos sociales de la ciudadanía, durante la transición democrática. Otra vez la realidad, como la espada de Damocles, nos cae encima: la situación educativa de segregación no es un problema solo de nuestro país, tampoco es cierto, que la tendencia de reformas que profundizaron tal modelo es solo es específica de nuestra transición. Y, por sobre todo, como lo ha demostrado largamente Carlos Peña y el profesor Pablo Ruiz Tagle, el debate sobre la educación en nuestro país no es una cuestión reciente, ni ha tomado sustantiva importancia en el último tiempo. Es un problema que se arrastra desde el siglo XIX y que ha articulado a diversos sectores de la sociedad, en ese sentido, las movilizaciones de esta década no son sino expresiones de una

² BELLEI CRISTIAN, “El estudio de la segregación socioeconómica y académica en la educación chilena”, Estudio Pedagógico, VOL. 39, VALDIVIA (2013).

crisis generalizada de la concepción de educación y una institucionalidad que no ha podido darle un contenido claro³.

Ahora bien, para afirmar tal cuestión es necesario comparar nuestro país y el resto de Latinoamérica, así, si hacemos una revisión de la literatura comparada⁴, nos daremos cuenta que en los países del cono sur tras el largo período de convulsiones internas y de abertura al mundo, se vivieron procesos de modernización similares: reformas profundas en sus sistemas educativos, que apuntaban esencialmente a la alfabetización masiva y a un aumento de la cobertura. Incluso en aquellos países con “gobiernos progresistas”.

Esta tendencia a la universalización de la educación es contrastada por la segmentación y fragmentación de la misma. Por ejemplo, en Argentina autores como Bravlasky y Tiramonti, dan cuenta que el aumento de la cobertura implicó necesariamente una diferenciación de las prestaciones educativas⁵ (la diversificación de la oferta, la entrega de la posibilidad de que privados pudieran educar, etc.). Lo mismo pasó en el resto del Cono Sur: la educación ya no solo se presenta como una necesidad, para las clases dirigentes, con el fin de educar al vulgo o constituir la identidad de los estados-naciones, como fue la perspectiva mayoritaria en el s. XIX, sino que

³ Este mismo debate se dio en su momento en todos los países independizados y constituían su identidad nacional. Asimismo, en países más desarrollados, como por ejemplo EEUU, el tema resuelto en materia educativa se volvió a discutir en los años 70's. La mayoría de los países europeos tuvieron periodos de crisis educativas que redundó en la implementación de reformas de gestión administrativas o privatizaciones encubiertas (el caso de Inglaterra y Finlandia son ilustrativos).

⁴ DUSSE, Inés. “Políticas Curriculares en la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas”. FLACSO (2005), pp 93-102.

⁵ TIRAMONTI, G. (2004). “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En G. Tiramonti (Comp.), La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media (pp. 15-45). Buenos Aires: Manantial.

es impulsado por los gobiernos con la perspectiva de integrarse a un mundo cada vez mayor tecnificado⁶. La pregunta se resume específicamente en una: ¿Por qué?

Es clara la posición de la OCDE y de los países “desarrollados” al respecto; la educación es el único mecanismo en que los países se pueden integrar y progresar⁷. El capital humano y la tecnificación de la mano de obra son requerimientos necesarios para poder competir. El caso de Corea del Sur, parece ser un claro ejemplo. Así los datos entregados por la OCDE son claros: los países miembros subieron la escolarización obligatoria de 8,7 en 1960 a 12,1 años en promedio para el año 2000. En los países latinoamericanos la obligatoriedad de la educación impulsada por reformas implementadas especialmente en la década de los 90’s finalizando el 2000, pasando de 3,8 años en 1960 a 7,2 en promedio en el año 2000. Estos datos, se condicen relativamente con el nivel de desarrollo e industrialización de dichos países. Lo mismo pasa en el caso de la educación secundaria⁸.

Sin embargo, esta explicación queda corta a la hora de conocer la realidad. La escolarización, las reformas y la modernización de sistemas educativos en

⁶ “De tal manera, la reforma de Bachelet intentó racionalizar un proceso complejo de construcción de diversas agencias y esfuerzos estatales que, dispar y variopinto, fue organizándose a medida que la educación neoliberal propia de la sociedad de servicios se construía. Es decir, un buen y efectivo Banco Central de Capital Humano, sumado a normas que impidieran la discriminación y aseguraran la equidad, en la medida de lo posible”. ORELLANA, Victor et all. “Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual”. LOM Ediciones. Santiago(2018). p. 262.

⁷ Véase: RIVEROS, Luis. “Chile y la OCDE. La dicotomía entre lo macroeconómico y el desarrollo humano”, Estudios Internacionales(2014).

⁸ “En el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, este proceso tuvo lugar durante las décadas de 1990 y 2000. Cabe aclarar, sin embargo, que a mediados del siglo XX la región también observó una expansión de la escuela secundaria, aunque mucho más moderada.” IÑIGO, L. y RIO, V. “Extensión de la escolaridad y obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina: el papel de la universalización de la lectura y escritura”. Universitas Humanística(2017), 83, 213-243.

el mundo no puede ser solo el resultado del progreso mismo de dichas naciones, debe contener una necesidad. Dicho contenido, solo puede dar cuenta de la relación necesaria que existe entre modo de producción social y la forma en que este se reproduce.

En este sentido, creo que una cuestión es clara; la universalización de la educación supone necesariamente una forma concreta sobre las que las economías emergentes han sostenido su desarrollo, es decir, la formación de fuerza de trabajo tecnificada es esencialmente la que posibilitó su éxito. Autores como Ong y Chartier, han intentado explicar el proceso como una tendencia de una relación social con una proyección social⁹.

Asimismo, , podemos encontrar desarrollo de la forma que toma la educación, específicamente en América Latina, en los razonamientos de Luisa Iñigo y Valentina del Río en un interesante artículo sobre escolarización argentina¹⁰, para estas autoras, la forma en que se organiza el modo de producción supone una forma concreta en que a si mismo se reproduce. Esto es, la educación está íntimamente ligada a la forma en que se organiza la sociedad en su totalidad. La cuestión es clara: por un lado, tenemos el trabajo organizado socialmente de manera privada, cuya principal especificidad es la realización de plusvalía relativa a través de la tecnificación

⁹ “La característica del siglo XIX fue crear instituciones para enmarcar la lectura de toda la población, intentando promover referencias compartidas por el conjunto del cuerpo social. Se trataba de textos laicos y no tanto los religiosos, como en los siglos XVII y XVIII. Por el contrario, el dominio de la escritura tenía, por entonces, ambiciones mucho más modestas: la escritura debía acompañar los aprendizajes escolares y dar las competencias necesarias para escribir en la vida privada (correspondencia familiar)” Chartier, A. y Hébrard, J. (2000). Saber leer y escribir: unas ‘herramientas mentales’ que tienen su historia. *Infancia y aprendizaje*, 23(89), 11-24.

¹⁰ IÑIGO, L. y RIO, V. óp. cita.

del proceso mismo de trabajo¹¹; por otro, la realización de una consciencia libre, esto es, una consciencia sin sujeción personal. El desarrollo de tal consciencia supone necesariamente individuos con la capacidad de vender su fuerza de trabajo, como un bien transable en el mercado. La impotencia de poder controlar socialmente el trabajo de productores privados, ligado a la necesidad de realizar plusvalía relativa, para poder competir, obligan a universalizar la consciencia del obrero: no solo ser “conscientemente” libre, sino tener la capacidad de razonar de manera tal que pueda vender su fuerza de trabajo, con el fin de que al trabajo mismo le sirva¹².

Para esto la comprensión lógica de las tareas es una cuestión esencial: sin dicha comprensión, los atributos del vendedor de fuerza de trabajo doblemente libre no se pueden realizar a través de la maquinaria. Queda así en una posición desventajada: no solo es un apéndice de la maquinaria, sino que, además, no la puede utilizar. En este ámbito Vigotsky ha sido revolucionario en su área al pensar la comunicación, la lectura y el aprendizaje del sistema de signos, como la forma en que dicha “lógica” puede aparecer. El conocimiento del lenguaje no solo posibilita la comunicación, sino la posibilidad de razonamiento abstracto y conceptualización. Luria, afirma, además, que la capacidad de deducir e imaginar solo puede ser desarrollado a través del lenguaje.

Es aquí donde la escolarización toma sentido: “La formación de atributos productivos universales, incluido el aprendizaje de la lectoescritura, se

¹¹ Iñigo Carrera, J. El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia, Buenos Aires(2013). Imago Mundi, p. 35.

¹² Iñigo L y Río V, óp. cita. p. 236.

realiza, como es sabido, mediante el proceso de escolarización. No ha sido hasta el desarrollo del sistema de gran industria que comenzó a regularse el establecimiento de un periodo de escolaridad obligatorio universal —aunque su universalidad se haya concretado de manera progresiva”.¹³ Esta conclusión es importante a la hora de pensar cuestiones generales y características respecto a políticas públicas que se han ido implementando en los diversos países de América Latina. Pero insuficiente para explicar la similitud de situación de la educación en estos países.

Para lograr hacerlo es necesario dar cuenta de cuestiones mucho más específicas de nuestros países. En este sentido, la situación que hoy viven países como Chile y Argentina, con servicios sociales altamente segmentados, son el producto necesario de economías altamente dependientes de las exportaciones y de la renta que se puedan obtener a partir de las mismas. Luisa Iñigo sitúa el problema, además como una cuestión de pauperización de las condiciones de vida de quienes venden su fuerza de trabajo¹⁴. Esto se explica, según ella, porque las tasas de ganancias relativas de los países latinoamericanos que obtienen como resultado de la venta de mercancías y renta de la tierra, produce trabajadores que solo pueden vender su fuerza de trabajo, por debajo de su valor, esto es, fuerza de trabajo que no puede reproducirse como fuerza de trabajo. A este fenómeno Iñigo Carrera lo denomina, como población obrera sobrante; es decir, población obrera que no logra reproducirse con la pura venta de su fuerza de trabajo. Tal situación

¹³ Iñigo L y Río V, óp. cita. p. 237.

¹⁴ Hirsch, M. e Iñigo, L. “La formación del sistema educativo argentino: ¿ Producción de fuerza de trabajo vs. Producción de ciudadanos? en: Presentación en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, p.4.

implica, que dichas porciones de trabajadores deben tener características especiales de reproducción. Esto significa que los procesos de descentralización y desburocratización, no son más que una de las tantas formas en que el capital se reproduce: “Así, las políticas de descentralización y desregulación constituyeron la forma concreta de producir y reproducir la diferenciación interna de la población obrera argentina. La provisión de educación privada, sanidad privada, seguridad privada, etc., se ha desarrollado como contracara del deterioro de su provisión pública”.¹⁵

Estos procesos en la Argentina, similares a los vividos durante la dictadura y la transición en nuestro país, tienen como conclusión la fragmentación y diferenciación de proveedores educativos. Cerrando el círculo: la situación de la educación en Chile, no es el producto del abstracto afán de profundizar el modelo “neoliberal”, sino más bien, la forma necesaria en que el capital se reproduce y reproduce en sí a uno de sus atributos: la clase trabajadora. Marcada a su vez por una doble tensión: por un lado, universalizar su consciencia para poder venderse a sí misma como fuerza de trabajo, por otro, reproducir su existencia. Para Luisa Iñigo la cuestión se explica de manera más o menos clara, la diferenciación de resultados en pruebas que miden la capacidad lectoescritora centrada esencialmente en la comprensión lectora no es un problema de la mera calidad de la educación entregada, sino más bien, que la escolarización supone la entrega de ciertos conocimientos concretos según lo que sea cada individuo para la reproducción social general.

¹⁵ Iñigo L y Río V, óp. cita. p. 227.

Esto tiene una estrecha relación con los cambios vividos en los procesos de trabajo durante los años 80's y la formación del mercado mundial. Estos fueron esencialmente tres; (i) Cambios en la fuerza de trabajo, esto es, cantidad necesaria para producir y la necesidad de su capacitación. En general la introducción de innovaciones ligado a la robotización y fragmentación productiva tuvo como resultado la necesidad de menores niveles de habilidades para operar las diversas industrias; (ii) La fragmentación del proceso productivo en el sentido de la mundialización de las empresas y multinacionales. En los 80's uno de los fenómenos más importante es la creciente inversión industrial en países subdesarrollados que trajo aparejado, la posibilidad de fragmentar los procesos productivos y (iii) Se desarrollo la tecnología de transporte. Se hizo más eficiente el transporte aéreo y se pudieron construir barcos más grandes para transportar una mayor cantidad de mercancías¹⁶.

Lo anterior se ve reforzado, al introducirnos a los procesos de fragmentación de los servicios educativos. Dichos procesos, no fueron específicos de Chile o América Latina, sino, de la mayoría de los países que vivieron procesos de desmantelamiento (en mejores circunstancias -por cierto-) de su industria. Europa vivió una ola privatizadora (siendo la Inglaterra de Thatcher su principal ejemplo).

Verlo así nos entrega herramientas para comprender la situación específica del problema educativo en nuestro país. Ahora bien, es necesario seguir

¹⁶ Veáse: FOLKER, Frobel et all. "La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo". Siglo XXI(1980). Madrid.

avanzando en la descripción de cuestiones sustanciales sobre nuestra realidad educativa. Lo entregado es solo el marco general que nos permite por, sobre todo, saber a qué atenernos, especialmente en el entendido que el problema educativo ha tomado relevancia en los últimos años tras el intenso ciclo de movilizaciones, primero con las reformas impulsada a fines de 1980 y a inicios de la década de los 90's y 2000 y el intenso ciclo de movilizaciones vivido nuestro país desde el 2001 hasta la fecha y que significó reformas en materia educacional, así como un cuestionamiento por amplios sectores de la sociedad civil de lo que parecía un consenso en materia educativa: un modelo mixto, donde conviven al menos tres regímenes de prestadores educativos, el Estado -a través de las municipalidades-, los particulares -subsidiados directamente por el Estado- y, por último, los particulares propiamente tales -no son subvencionados por el Estado.

La estructura de la educación chilena ha estado marcada por diversas reformas que vienen desde inicios del siglo XX. La primera, en 1928, tras intensas movilizaciones de profesores y otros sectores de trabajadores, se logró modernizar el Estado en materia educativa, dando paso al largo período denominado Estado Docente¹⁷, formar escuelas de profesores, democratizar en parte la educación e implementar nuevas técnicas educativas.

¹⁷ Al respecto: SOTO, Maximiliano. "Políticas educacionales en Chile durante el Siglo XX.", Revista Mad, Universidad de Chile (2004), determina lo siguiente: "Entre los factores internos que se planteaban en necesario destacar el sentido de gratuidad de la educación por parte del Estado y de las municipalidades lo que posibilitara la constitución del estado Docente; y una serie de teorías pedagógicas foráneas que contienen un sentido de modernización implícito de la educación, que intentan reestructurar el sistema pedagógico segmentado que se venía aplicando desde el siglo XIX, privilegiando a socialmente a las oligarquías dirigentes, modelo de carácter enciclopédico, verbalista y secularizado inspirado en la cultura francesa. Pero a fines de siglo, sobre este estilo pedagógico nos encontramos frente a la presencia de educadores europeos alemanes, quienes difundieron un nuevo modelo pedagógicos. Este

La segunda gran intervención se dio durante los momentos más álgidos de la historia política de nuestro país: primero durante el gobierno de Frei Montalva, donde se amplió la cobertura escolar, aumentando la infraestructura estatal con grandes inversiones en el sector público; luego durante el gobierno de Salvador Allende se inició una serie de ambiciosas reformas que tenían como objeto reestructurar el modelo educativo, bajo la denominada ENU (Escuela Nacional Unificada) cuyos ejes principales¹⁸, era construir una nueva educación para la nueva sociedad que se estaba gestando.

Por último y tras el golpe de estado y durante la dictadura militar, se impuso el modelo que hoy existe que descansa en al menos tres pilares: el primero, **la Constitución de la República de la República de 1980**, más específicamente, **la libertad de enseñanza**¹⁹; el segundo, dice relación con el **régimen mixto educativo** -que ya se explicaba más arriba- y la correspondiente **municipalización** -donde el Estado pasa la administración de los colegios y liceos a las municipalidades-; por último, el tercer pilar que

nuevo modelo educativo y metodológico denominado herbatiano, constituye la primera reforma modernizante de la educación chilena, cuya pedagogía contenía fundamentos netamente científicos.”

¹⁸ La ENU fue un proyecto educativo impulsado por la Unidad Popular, con apoyo de diversos intelectuales y sindicatos de profesores, que buscaba construir un nuevo modelo educativo para Chile, impulsando novedosas reformas, aumentando el gasto público en educación, su cobertura, así como la formación de profesionales para sostener e impulsar el desarrollo económico, del que el Estado se hacía cargo.

¹⁹ Una de las principales críticas al modelo educativo dice relación con el nivel constitucional de la libertad de enseñanza: “*Es fundamental que la “libertad de enseñanza” esté condicionada por el bien común, la no discriminación (no selección) y la abstención del lucro (tal como, al menos en el papel, está definido para la educación superior). La indicación constitucional enviada por el Gobierno incluye la cláusula: “libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, en conformidad a la ley”. Esta modificación tiene por objeto abrir la posibilidad de determinar por ley los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación y condicionar la libertad de enseñanza a esta ley.*” En: Bloque Social. “La crisis educativa en Chile. Diagnóstico y propuestas”. Observatorio Políticas Educativas Chile (OPECH). Diciembre(2006). p.22.

mantiene la estructura educativa **es la subvención estatal** a colegios municipales y particulares, sin mayor distinción.

I) GASTO PÚBLICO Y PRIVATIZACIÓN

i) Características del gasto y privatización en Chile y el mundo.

La mayoría de Estados, cambiaron la forma en que administraban el gasto público, desde la crisis estructural del capital y los cambios en los procesos de trabajo. En este sentido, el gasto social va aumentando progresivamente desde la década de los 80's²⁰. Esto se ha expresado en la focalización del gasto público a los sectores más pobres de la población²¹, dando pie a diversos modelos de desarrollo²² e impulso de políticas públicas. En América latina, la forma en que se presenta la relación de los países con el mercado mundial dice relación con modelos de desarrollo mono-exportador y la apertura de mercados, que han sido identificados como los factores más importantes a la hora de aumentar dicho gasto. En este sentido, la globalización, la demanda de capital humano especializado y la necesidad de competencia y valorización de capitales que entran al mercado mundial (antes cerrado por la alta protección de los Estados a dichos capitales), ha

²⁰ Véase: RIVEROS Luis, óp. cita. p. 8.

²¹ BURGEAT Eric, "Informe de las políticas educacionales del país para OCDE: Evaluación de las políticas educacionales en Chile", (2010), p. 13

²² BRUNNER José y otros, "Calidad de la educación: Claves para el debate", RIL EDITORES (2006), Santiago, p. 21

tenido como repercusión el aumento de gasto estatal en todos los países del cono sur²³.

Chile, no es un caso excepcional y las políticas impulsadas fundamentalmente, entre el fin de la dictadura militar y los gobiernos de la “Concertación”, tuvieron como objeto, impulsar una política fiscal, que tuviera como resultado “subvencionar” y desarrollar económicamente a los sectores más pobres de la población, fomentar la inversión extranjera y aumentar progresivamente el consumo²⁴. En términos puramente macroeconómicos, este objetivo, se logró a partir del **control de la inflación**, **el desarrollo de ventajas comparativas** para competir en el mercado mundial, **el control de la deuda interna y externa** a través del equilibrado gasto fiscal y el fuerte control del Banco Central y por último el gasto público focalizado, que significó mayor acceso al consumo²⁵.

Dentro del paquete de medidas desarrolladas, durante los 90’s podemos observar el aumento progresivo y sostenido del salario mínimo, el aumento sustantivo de gasto público dedicado a educación y la subvención a la moneda a través de una política cambiaria fuerte, que permite -en términos generales- abaratar la importación.

²³BERREIX Alberto y otros, “Política fiscal y equidad: Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva”, (Resumen ejecutivo); (2010), p. 46

²⁴ RIVERO LUIS, óp. cita, p. 12

²⁵ “Las reformas económicas que comenzaron a mediados de los setenta le cambiaron poco a poco la cara al país. El ordenamiento de las finanzas públicas, la apertura de la economía, el fin de la represión financiera, la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la creación de una nueva institucionalidad laboral y de administración de los fondos de pensiones, entre otras, fueron reformas perdurables en el tiempo.” Larraín, F y Vergara, R. “Chile en pos del desarrollo: Veinticinco años de transformaciones económicas”. Centro de Estudios Públicos (2000), p.10.

El aumento del gasto público y las políticas de incentivo y de corte distributivas tienen consecuencias mayores: aumentan el consumo y se subvenciona la vivienda, la salud y otras prestaciones sociales.

La educación es un caso paradigmático, el aumento del gasto social, tiene como consecuencia un aumento de la cobertura educativa. Según Cox²⁶ y Brunner²⁷, dicha expansión de la cobertura solo se puede explicar, por los dineros que el Estado empezó a invertir en materia educativa, por un lado, y por otro, por los agentes que empiezan a intervenir y gestionar los recursos que el Estado entregaba (colegios particulares y subvencionados).

En los datos que entrega el Banco Mundial podemos observar, que respecto al porcentaje del PIB que se invierte en educación, el aumento progresivo pasó de ser un 2% en 1990 a un 4,7% en 2014. Esto significa que la tasa de aumento de la inversión es de entre un 20% y 50% por año²⁸.

²⁶ COX Cristián, “Las políticas educacionales en los últimos dos décadas del siglo XX”, FLACSO (2001), p. 6

²⁷ Brunner y otros. óp. cita. p. 37.

²⁸ INSUNZA Jorge. Óp. cita. p. 90



Fuente: Banco Mundial²⁹

Asimismo, se ha establecido que Chile es el país que más gasta en educación en la región³⁰ y el cuarto país con mayor inversión entre los países OCDE³¹, estando sobre la media de estos países.

Ahora bien, si somos más específicos, podemos ver diferencias en el porcentaje del gasto en educación primaria y secundaria, respecto al gasto total en educación. En los gráficos que, posteriormente, observaremos, podemos determinar un aumento sostenido del gasto público respecto al porcentaje del PIB, con una caída en el año 2006 y que luego vuelve a remontar hasta llegar a su peak, el año 2011.

²⁹ Datos entregados por el Banco Mundial en:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CL>

³⁰ <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/educacion/ocde-chile-es-el-pais-con-menor-gasto-publico-en-educacion/2013-10-19/200351.html>

³¹ <http://www.latercera.com/noticia/chile-es-el-cuarto-pais-de-la-ocde-que-mas-gasta-en-educacion-superior/>



Fuente: Banco Mundial³²

La suma entre ambas (gasto en educación primaria y secundaria) es más de la mitad del gasto total del PIB en educación. El resto se asigna a educación superior e investigación. La pregunta que se abre es como se realiza ese gasto. Como afirmé anteriormente, varios autores han tratado este punto³³, desarrollando sus ideas al respecto. La forma en que se focaliza el gasto, es lo que consideran central, junto al modelo de gestión y financiamiento. Este gasto se encuentra sobre la media de los países de la OCDE, pero es comparativamente menor respecto a otros países con ingresos similares al del país.

³² Datos obtenidos por el banco mundial:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.SECO.PC.ZS?locations=CL>

³³ Brunner, Beyer e Eyzaguirre, junto a informes de la OCDE han tratado el tema.

Cuadro 1: Evolución del gasto público en educación como porcentaje del total de gasto público (1995, 2000 y 2008)

	2008			2000	1995
	Educación primaria, secundaria y secundaria superior no terciaria	Educación Terciaria o superior	Total	Total	Total
Australia	9,7	3,0	12,9	13,8	13,8
Austria	7,2	3,0	11,2	10,7	10,8
Bélgica	8,7	2,8	12,9	12,0	nd
Canadá	7,8	4,5	12,3	12,4	12,7
Chile	12,3	2,2	16,8	17,5	14,5
Rep. Checa	6,1	2,3	9,5	9,5	8,7
Dinamarca	8,9	4,2	14,9	15,4	12,3
Estonia	10,0	2,8	14,2	14,8	13,9
Finlandia	7,9	3,9	12,4	12,5	11,1
Francia	7,0	2,3	10,6	11,6	11,5
Alemania	6,5	2,8	10,4	10,1	8,6
Grecia	nd	nd	nd	7,3	5,6
Hungría	6,3	2,1	10,4	10,4	9,4
Islandia	8,6	2,6	13,1	15,9	nd
Irlanda	10,3	3,1	13,4	13,7	12,2
Israel	9,2	2,2	13,7	13,4	12,6
Italia	6,7	1,7	9,4	9,8	9,0
Japón	6,8	1,8	9,4	9,5	9,7
Corea	11,0	2,2	15,8	16,6	nd
Luxemburgo	7,6	nd	nd	nd	nd
México	13,6	3,9	20,6	23,4	22,2
Holanda	7,7	3,3	11,9	11,2	9,1
Nueva Zelanda	11,8	5,5	18,6	nd	16,5
Noruega	9,6	5,1	16,0	14,0	15,6
Polonia	8,0	2,4	11,8	12,7	11,9
Portugal	7,9	2,2	11,2	12,7	11,9
Eslovaquia	6,6	2,2	10,3	7,5	9,4
Eslovenia	7,9	2,7	11,8	nd	nd
España	7,1	2,6	11,2	10,9	10,3
Suecia	8,3	3,5	13,1	13,0	10,9
Suiza	11,8	4,0	16,7	15,6	nd
Reino unido	8,7	1,7	11,1	11,0	11,4
EE.UU.	9,7	3,2	13,8	14,4	12,5
Media OCDE	8,7	3,0	12,9	12,7	11,8
Media UE	7,8	2,7	11,7	12,8	10,4

Fuente: OCDE (2011).

34

Al desglosar el gasto público en materia educativa, particularmente el caso chileno, la inversión pública al respecto está concentrada en dos tipos de establecimientos: los colegios y liceos municipales y particulares subvencionados, que entre ambos abarcan según cifras del año 2005, más del

³⁴ MOLINA, AGUSTIN et all, “El gasto público en educación en los países de la OCDE: condicionantes económicos e institucionales”. Revista eXtoikos(2011). p. 4.

90% de la oferta educacional del país³⁵. Y los proveedores privados concentran alrededor del 50% de la oferta educacional a nivel país. Según cifras de la OECD al mismo año, más del 36% del gasto público se invierte en colegios particulares subvencionados, siendo el segundo país -tras Bélgica- en entregar la mayor cantidad de recursos públicos a agentes privados. Sin embargo, la efectividad de los prestadores primarios y secundarios ha sido cuestionada en base a los resultados obtenidos en el SIMCE y pruebas internacionales como PISA.

Según datos que da el propio Brunner, los peores resultados de la misma, están altamente concentrados en las comunas más vulnerables del país - comunas en donde se encuentra proporcionalmente la mayor cantidad de alumnos de establecimientos municipales y particulares subvencionados con fines de lucro-, que medida según el IVE (índice de vulnerabilidad) tienen especial importancia al controlar la efectividad de los establecimientos de estos sectores. A partir de los datos que entrega, es posible concluir, que proporcionalmente, los colegios municipales que atienden estudiantes vulnerables son *más efectivos* a la hora de entregar educación, que los colegios particulares subvencionados en sus mismas condiciones: “La efectividad medida aquí por la proporción de colegios que obtienen un puntaje superior al promedio nacional en la prueba SIMCE (...) Puede concluirse que dentro del sector municipal hay un número de alrededor de 275 colegios vulnerables y efectivos y, en el sector particular subvencionado, 30. Es decir, un 6% y un 2%, respectivamente, del total de establecimiento

³⁵ Óp. cita, Brunner, p. 31

con 30% o más alumnos vulnerables en cada uno de los sectores subvencionados, municipal y privado”.³⁶

En los resultados entregados por la Agencia de Calidad Educativa, podemos observar que el SIMCE aplicado el año 2016, en cuarto año básico, subió dos puntos respecto del año anterior y diez puntos respecto a la última década.³⁷ Sin embargo, la brecha entre los grupos socioeconómicos más bajos y más altos, sigue siendo mayor a 30 puntos -grupos donde hay más inversión a través de subvención a establecimientos municipales y particulares subvencionados-.

La pregunta, por tanto, que parece evidente hacerse: si el gasto público es elevado ¿por qué la calidad educativa no ha mejorado sustantivamente? ¿Por qué existe la actual situación en materia educacional? ¿Por qué el aumento de la inversión pública no tiene contrapartida un aumento en la calidad educativa?

Asimismo, y tras las movilizaciones de la última década, nuestra institucionalidad educativa ha sufrido cambios importantes, respecto a su razonabilidad, aseguramiento de derechos y agencias gubernamentales que intervienen. Sin embargo, ha quedado relativamente sin modificaciones, la regulación a nivel constitucional -la libertad de enseñanza no ha sido tocada; la regulación a los colegios municipales y particulares subvencionados y su régimen de financiamiento a los mismos. Y con excepción de la Ley de

³⁶ BRUNNER, José et all. “Calidad de la educación. Claves para el debate”. RiL editores. Santiago(2006). p. 82.

³⁷ Informe prensa: Resultados SIMCE, en: Agencia de Calidad Educación, p. 10

inclusión (2014), no han existido cambios respecto a la forma de selección, matrícula y definiciones sobre los proyectos educativos.

Por otro lado, la privatización de la educación ha sido una política más o menos central de los gobiernos desde los años 80's. Aunque con diferentes niveles de profundidad en materia "privatizadora", la mayoría de los países inició reformas educativas posterior a crisis económicas.

En general se identifican varios caminos privatizadores³⁸, entre los que se puede destacar, los "procesos privatizadores como reforma incremental", la vía "socialdemócrata a la privatización", las "alianzas público-privadas históricas" y las "privatizaciones por defectos en momentos de crisis políticas o desastres"³⁹.

Dichos modelos podemos "clasificarlos" en al menos dos categorías, en relación al gasto público y el financiamiento privado. La primera categoría dice relación con aquellos caminos privatizadores que profundizaron desigualdades, en la medida, que los ingresos privados contribuían a una diferenciación de ingreso. Dentro de estos modelos, podemos encontrar la privatización como la reforma incremental (EE.UU) y aquellos privatizadores por defecto o crisis (África subsahariana, Perú, Bolivia). La segunda categoría, se caracteriza, por la estricta regulación en materia educativa, la apertura progresiva a la posibilidad que privados ofrezcan servicios educativos, pero con un financiamiento casi completamente estatal

³⁸. Verger, Antoni & Zancajo, Adrián & Fontdevila, Clara. (2016). La Economía Política de la Privatización Educativa: Políticas, Tendencias y Trayectorias desde una Perspectiva Comparada. Revista Colombiana de Educación. pp. 47-78.

³⁹ Ibid.

vía subvenciones directas, sin la posibilidad de copago. Esto contribuye a que, si bien el Estado no gasta en gestión de infraestructura educativa, la oferta privada no puede segregar por nivel socioeconómico. Encontramos acá la vía socialdemócrata a la privatización y la alianza público-privada de privatización.

Lo que caracteriza a ambas categorías, es fundamentalmente una tendencia a la descentralización de la gestión educativa, dando lugar a órganos del Estado intermedio, que permiten administrar de manera más eficiente los recursos. Esto se da fundamentalmente, tras períodos de disminución del gasto público por crisis económicas. Es decir, la descentralización es identificable con contexto de reajuste público y la necesidad de contar con mayor control del gasto. Por otro lado, la privatización si bien cambia la administración de escuelas y colegios, no trae aparejada una mejora en resultados educativos, como por ejemplo pruebas internacionales como PISA⁴⁰.

Otra de las características que comparten en común los procesos de privatización antes descritos, es que su impulso se inicia con posterioridad a la década de los 80's. Esto tiene estrecha relación con los cambios que se dieron en la innovación vinculada a la acumulación de capital y en la nueva división internacional del trabajo⁴¹. El argumento central de dicha situación,

⁴⁰ “No obstante, la llegada de los resultados PISA en el año 2000, en los que el sistema finlandés se destacó por sus resultados, inmunizó en cierta manera a este país ante posibles medidas privatizadoras y reafirmó a las élites políticas en un modelo educativo caracterizado por una fuerte intervención y financiación pública, y orientado a la equidad.” Ibid, p. 60.

⁴¹ Veáse: IÑIGO CARRERA, Juan. “Transformaciones en la acumulación de capital. De la producción nacional del obrero universal a la fragmentación internacional de la subjetividad productiva de la clase obrera”. Imago Mundi. Buenos Aires (2013). p. 54. y Frobel et all. “La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural de los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo.” Siglo XXI. Madrid (1980).

dice relación con cambios en la industria que tienden a fragmentar la producción de mercancías puestas en el mercado. Eso trae aparejado una descomposición de los atributos productivos con los que se debe contar, para poner por delante la producción. Esto quiere decir que los procesos de aprendizaje, puestos de forma genérica en la escuela, también son divididos para producir el nuevo obrero no-universal. Normalmente se identifica la privatización como una situación contraria a la cohesión social que afecta la forma en que los individuos aprecian ciertos valores que son sociales. La privatización, afecta dicha cohesión en la medida que da cuenta de una fragmentación mayor que surge en el seno del proceso de trabajo.

Nuestro país no es ajeno a dicha realidad Al respecto, nuestra legislación es incapaz de dar solución a los problemas antes mencionados. Por un lado, el exceso de privatismo y los mitos que a éste rodea⁴², esto es, la competencia como la posible fuente de calidad educativa y, por otro, de articular un diseño jurídico institucional que sea capaz, de fiscalizar y controlar el correcto desarrollo de los proyectos educativos que se ofrecen a los padres y estudiantes que participan del sistema. A pesar que este trabajo se queda corto, para resolver los problemas técnicos en materia educativas, es posible pensar, que el desarrollo de la calidad educativa y su relación con el financiamiento educativo, es posible afirmar, que el principio de subsidiariedad -la forma en que el Estado se autocomprende como prestador de servicios- y la subvención educativa -la entrega de grandes fondos de

⁴² “O bien, por el contrario, como se argumenta a veces, que el paradigma de una educación de calidad reside exclusivamente en colegios controlados y gestionados privadamente dentro de sistemas que garantizan la libre elección de los padres”. Óp. cita, Brunner. P. 14.

dinero a sostenedores privados o municipales- sumado, a un sistema de fiscalización deficientes a manos de la Superintendencia de Educación y de calidad a cargo de la Agencia de Calidad en la Educación (técnico), no solo hace que ambas aparezcan como separadas -cuando está íntimamente ligadas-⁴³ (como si financiamiento y calidad no tuvieran más relación que el asesoramiento que se debe dar al Ministerio), sino con una estructura y diseño que no es capaz de planificar y organizar un modelo educativo acorde a las exigencias del mundo globalizado.

En este sentido la OECD, ha sido reiterativo en los informes que ha levantado al respecto y las recomendaciones que hace a Chile. Primero que todo, los problemas y cambios que atraviesa nuestro país, sobre la desigualdad social, deben ser necesariamente encauzados a través de la igualación de oportunidades: esto según la OECD, solo se puede conseguir a través de la educación. Lo segundo y a lo que también pone énfasis, es que, la única manera de acercar a Chile y desarrollar su potencial económico y productivo es a través de la potenciación de recursos humanos, que estén preparados a afrontar los desafíos necesarios: la educación es la única capaz de entregar tales recursos.

II) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NORMATIVA EDUCATIVA.

⁴³ OCDE, “Revisión de políticas para mejorar la efectividad de recursos, Informe de Chile”, (2014), p. 150

Una de las cuestiones más importantes, a la hora de pensar e implementar políticas públicas o cambios legislativos, que tengan como objetivo promover y desarrollar la educación, así como agencias gubernamentales capaces de cumplir esas tareas, es entender, en que marco, de inversión, gestión y administración se desarrollan.

En este sentido es necesario no solo entender la forma en que se han desarrollado en la actualidad -que reformas se han hecho- sino dar cuenta del debate subyacente que atraviesa el tema.

Es claro que el debate educativo, fue un tema de interés en todos los países recién creados. La forma en que se constituye la identidad nacional, de los espacios nacionales, tiene mucho que ver con la forma en que se entrega educación.

Chile no fue ajeno a lo anterior y parte importante de su constitución como república, se abordó el significado de la educación, la provisión pública de la misma y el rol que le cabe a los individuos. Cuestión que sigue siendo de suma importancia para el devenir de nuestro país: “Pienso que hace perfecto sentido la siguiente tesis: la destrucción sistemática e intencional de la educación pública en Chile, con dramáticas consecuencias en sus niveles básico y medio, explica en gran medida el daño a la convivencia, tolerancia y cohesión social que hoy estamos sufriendo. Si queremos superar esta crisis, hoy deberemos abordar y discutir esta explicación.”⁴⁴

⁴⁴ VIVALDI, ENNIO. “Educación pública, bien común y cohesión social”. Palabra Pública, 9.10.2019.

i) Breve contextualización histórica (1850-1980)

Tal como se señaló en la introducción: la educación, la escolarización y las universidades fueron un tema que tempranamente se desarrolló en los países independizados. Bajo el presupuesto del progreso, la necesidad de la civilización y el desarrollo de valores republicanos, la educación pasaba a constituir la piedra sobre la que se erigiría la identidad de los Estados-Naciones del siglo XIX. Para Carlos Peña esta cuestión es lógica: para las elites de la época solo el hombre educado puede comportarse bajo los ideales de la revolución francesa y lo que ésta descubría: el orden de la ley y la razón. Asimismo, Ana María Stiven plantea que el debate en Chile, sobre cómo debía proveerse la educación fue una cuestión que se empezó a discutir desde los albores de nuestra república: la fundación del Instituto Nacional y la Biblioteca Nacional, no son sino muestras de la necesidad de proveer dicho servicio. Así mismo cartas al director y columnas de debate, publicados en medios de comunicación como el Mercurio de Valparaíso no son sino muestras del estado del debate político marcado esencialmente por los valores de la modernidad. En este sentido, la entrega de recursos educativos por parte de privados y los entregados por el Estado no constituyen por sí misma una contradicción. No es hasta la constitución de 1833 que podemos notar un cambio sustantivo en al menos dos cuestiones: i) La idea y desarrollo del Estado Docente, esto es Educación como una tarea fundamental del Estado y ii) La supervigilancia de la educación y la instrucción nacional. Creando así la superintendencia de educación. En 1837 además se crea el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Público, hecho inédito y que impactó positivamente en el desarrollo educativo de nuestro país.

La fundación de la Universidad de Chile y el financiamiento y recepción de exiliados en Chile, abrió nuevamente el debate: esta vez de la mano de don Andrés Bello. A pesar de que sostenía la necesidad profundizar las diferencias entre los sectores más acaudalados de la sociedad y aquellos más pobres, abogaba por un “aseguramiento” mínimo de educación entregada, ligada esencialmente a la educación primaria. La educación secundaria y universitaria, debía ser entregada a aquellos que podían aprovecharla⁴⁵.

Pero no es, sin embargo, hasta el año 1860 en el que se promulga la Ley Orgánica de Instrucción Privada, que recogía la idea de Sarmiento de un sistema educativo privado, financiado por el Estado y que allí, donde la iniciativa privada no funcionara o prosperare el Estado debía suplir. Para eso dicha Ley, establece el financiamiento de colegios municipales vía impuestos cobrados por las municipalidades. A pesar de que la ley poco o nada menciona, se empieza a dar un interesante debate guiado, especialmente, por sectores liberales, respecto a quien debía proveer la educación y que tipo de esta misma se debía entregar: ¿La religión era un problema a la hora de pensar la necesidad del progreso y la relación de ciudadanía?

Es así como se empieza a configurar los primeros discursos a favor de que el Estado se haga cargo de la entrega de servicios educativos y que dicho servicio sea laico y gratuito. Este debate aparece determinado además por otras cuestiones que se juegan: esto es, especialmente la convulsión social que buscaba reformar el Estado conducido, especialmente, por sectores

⁴⁵ STUVEN ANA MARÍA, “Estado docente y libertad de enseñanza: el conflicto por el control del espacio público chileno en el siglo XIX”, en “El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado”, UDP, SANTIAGO (2011), p.88

liberales que buscaban hacerse de un espacio en el gobierno. Según Stuvén, son estos sectores quienes comprenden la educación como una tarea fundamental del Estado, siendo los privados colaboradores de dichos esfuerzos⁴⁶. Por el contrario, los conservadores defendían el derecho a “la libertad de enseñanza”, dicho derecho consistía en la posibilidad de que eran los privados los responsables de impartir educación y el Estado solo suplía carencias puntuales.

Luego de varios años el conflicto entre ambas propuestas, en principio excluyentes dieron como resultado situaciones complejas: la toma del Liceo Nacional, tras la intervención en el Congreso de Abdón Cifuentes -ministro de la cartera de la época-, quien defendía la posibilidad de las familias de educar a sus hijos y de privados de impartir educación, impulsando por ejemplo la posibilidad de que estos tomen exámenes -hasta el momento era solo el Estado quien podía hacerlo-. La mala utilización de esta facultad, sumado al escándalo denominado “La feria de los exámenes”, tuvieron como consecuencia la salida de Cifuentes y un intenso debate sobre el proyecto país que buscamos en torno a la educación. El clivaje fue claro: la libertad de enseñanza era defendida por los sectores conservadores y católicos, para poder reproducir su poder: enseñar a jóvenes la doctrina de la fe. Por el contrario, quienes creían que la libertad de enseñanza debía ser limitada a la entrega de servicios educativos como parte del Estado, no porque no hubiera espacio para la reflexión y consciencia propia, sino porque veían en la Educación la única forma de asegurar la existencia de una sociedad

⁴⁶ STUVÉN ANA MARÍA, óp. cita. p. 93.

democrática y diversa. En efecto, desconfiaban de la Iglesia Católica y de los sectores autoritarios y conservadores del país.

Para Carlos Peña, el debate que se realizó durante todo el siglo XIX, marcó la pauta sobre la reflexión educativa en el siguiente siglo. Además, tuvo como conclusión concreta un sistema mixto con preponderancia estatal: “El resultado (transitorio, como digo, porque, como lo muestra la extraña contemporaneidad de las palabras de Letelier, el problema sigue en el subsuelo de nuestra cultura pública) fue un sistema de provisión mixta con predominancia estatal.”

Lo cierto para Carlos Peña, es que más allá del debate que se suscitó entre los defensores de la libertad de enseñanza versus defensores de la educación estatal, lo cierto es que el problema educativo ha constituido significativamente la agenda política del país: pero no solo eso, ha permitido abrir espacios de poder y de disputa política al interior de la sociedad civil.

Sin intención de saltar casi cien años de historia, sobre lo que pasó entre los años 1925 y 2010, creo que es necesario referirse específicamente a los últimos cuarenta años de reformas impulsadas. Sin embargo, caracterizaré brevemente el período anterior.

Como bien describí en parte del apartado anterior, la disputa político-ideológica que se dio en la sociedad chilena en torno al Estado Docente vs Libertad de Enseñanza se resolvió con un sistema mixto (colegios particulares y estatales) con predominancia estatal.

En efecto, durante este período se promulga: i) La ley de enseñanza básica obligatoria; ii) Se moderniza el Estado y las administraciones educativas bajo el gobierno de don Carlos Ibáñez, siendo el más importante la promulgación del DFL N° 7.500, que consolida la predominancia esencial del Estado, iii) Durante los gobiernos del Frente Popular, se crean Universidades y Liceos Técnicos, aumentando la inversión pública.

Asimismo, se crean nuevas subvenciones dirigidas a escuelas privadas que entregaran educación de manera gratuita (era requisito que así fuera); iv) Durante el gobierno de Frei, se impulsa una reforma completa al sistema educativo (se crean nuevos niveles) y se invierte fuertemente con la idea de aumentar la cobertura; v) Por último está la promulgación de la ENU durante el gobierno de la Unidad Popular, que acabó, en el golpe de estado de 1973.

ii) Evolución de la legislación educativa desde 1980 a 2013.

a) Legislación educativa en dictadura (1980 a 1990).

Es conteste entre la literatura especializada⁴⁷ los cambios en la legislación y la institucionalidad educativa durante los últimos treinta años. A mi parecer podemos dividirlos -aunque en lo sustancial estén unidas- en dos partes: por un lado, los cambios legislativos y, por otro, institucionales y de implementación de políticas públicas.

⁴⁷ Véase: Correa, S y Ruiz-Tagle, P. “Reformas al sistema educacional chileno”. Universidad de Chile. Facultad de Derecho (2006); Bellei, C et all. “La agenda pendiente en educación”: UNICEF (2008); Peña, C. “Derecho a la Educación y Libertad de Enseñanza”. Centro Estudios Públicos (2016). N° 143.

Tras el triunfo del golpe de estado, se empezaron a realizar una serie de reformas cuyo objeto era la modernización del Estado y la refundación de la República. A nivel constitucional se impulsó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, más conocida como “Comisión Ortuzar”⁴⁸, cuyo objetivo no era solo justificar el estado de excepción permanente, bajo el cual se violaron sistemáticamente los Derechos Humanos, sino reconstruir el entramado jurídico-político, en el que se movería nuestro país. Para eso, la Comisión Ortuzar⁴⁹ ideó una declaración de principios en el que se dejara claro las propuestas y las líneas a seguir en materia constitucional: la primacía del **individuo sobre el Estado**. Lo que las viejas experiencias constitucionales europeas demostraron como fracaso, la Comisión Ortuzar se esforzó por valorar.

Así, además, se desarrolló el principio de subsidiariedad del Estado, sosteniendo la existencia ontológica del sujeto, anterior a cualquier tipo de relación estatal. El anteproyecto y el proyecto final plantearon sus posturas en ese sentido.

La regulación educativa no fue una excepción a los cambios impulsados y fue tempranamente discutida en la comisión. En principio el “Derecho a la Educación” no iba a ser incluido en la carta constitucional original, sin

⁴⁸ La Comisión Ortuzar fue constituida durante la dictadura militar. Su nombre oficial fue “Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política (CENC) y conocida como Ortuzar, pues fue Enrique Ortúzar quien la presidió. Estaba compuesta por Jaime Guzmán Errázuriz, Alejandro Silva Bascuñan, Jorge Ovalle Quiroz, Alicia Romo, Enrique Evans de la Cuadra, Sergio Diez y Gustavo Lorca. La Comisión fue la encargada entre los años 1974 y 1978 de redactar la Constitución Política de la República, que posteriormente fue plebiscitada en 1980.

⁴⁹ Bassa, J y Christian, V. “Contradicciones de los fundamentos teóricos de la constitución chilena para el Estado Constitucional: Notas para su reinterpretación”. Revista Derecho (2008) Vol. XXI. p. 135.

embargo, la Comisión Ortuzar se dio cuenta de que dicho derecho iba en la línea de los tratados ratificados por Chile en materia de Derechos Humanos.

La idea sobre la que se discutió tenía un carácter particularmente tutelar: el Estado debía asegurar a los padres la posibilidad de educar a sus hijos. En la sesión 133^o de la Comisión se dijo -tras la invitación formulada a actores educativos adherentes al régimen-: “Lo que parece indispensable a esta comisión es consagrar este derecho inalienable de los padres para educar y formar a sus hijos”⁵⁰. Para Alfredo Romero esto es claro, en el sentido de lo que se venía discutiendo con anterioridad en materia de Derechos Fundamentales que se especificarían en el artículo 19 posteriormente.

Esto, pues la dimensión que adoptó la Constitución de 1980 y el debate constitucional en la Comisión Ortuzar, tiene que ver con la materialización a través del diseño legal e institucional de las políticas neoliberales y del rol fundamental que cumple el mercado en él. Así, la Constitución otorga derechos como libertades y no como un deber-hacer del Estado respecto a determinadas materias.

Esto queda claramente definido, en la discusión en torno al derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza. Por ejemplo, el contenido de dicha, discusión -la posibilidad de los padres de educar a sus hijos- dio paso a otros debates que tuvo como conclusión la ampliación de dicha posibilidad: ya no solo son los padres quienes deciden como educan a sus hijos, sino que son los particulares, quienes pueden proveer de los servicios educativos.

⁵⁰ REPÚBLICA DE CHILE, Actas oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 133^o, celebrada en jueves 26 de junio de 1975, p. 22.

La Comisión quería cambiar sustantivamente lo que para ellos fue un error constitucional en materia educativa: el Estado por sí solo no puede ser un prestador de educación: solo puede serlo con la colaboración **esencial** de los individuos y sus grupos intermedios. Para lograrlo, debe apoyarse en la sociedad civil⁵¹.

Llegados a este punto, las actas de la Comisión son especialmente clarificadoras: si se reconoce de la ayuda de la sociedad civil para entregar dicho derecho, ésta debe tener el necesariamente el derecho de impartirla según sus creencias y afinidades se les presenten, o dicho de otro modo, el Estado al permitir que los privados provean servicios educativos, no solo permite que estos pongan “su capital” (salas, profesores, locales), sino, la posibilidad de realizar lazos a través de fines ideológicos o proyectos educativos propios, cuyo máximo ejemplo -según las actas- es la educación religiosa⁵². La Comisión consideró no regular específicamente dichos

⁵¹ REPÚBLICA DE CHILE, Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 83°, celebrada en jueves 31 de octubre de 1974, p.26.

⁵² En el acta constitucional 137°: “Falta un elemento que cree que es el que da su contextura a la libertad de enseñanza. Pero antes, desea dar un ejemplo que graficará con mayor claridad lo que pretende exponer: una escuela religiosa está formada por la comunidad que abre el establecimiento, el capital que pueda poner a disposición del mismo —salas de clase u otros— y, especialmente, la orientación ideológica que desea dar a la enseñanza que imparte. Fuera del ámbito religioso, se puede pensar en comunidades humanas unidas por lazos de cualquier tipo que, organizadas dentro de la colectividad en general, impartan enseñanza en una forma determinada. Este elemento, que corresponde al factor ideológico, que emana de una organización social más amplia que la comunidad educativa propiamente tal, que aporta capital y una línea de pensamiento específico, también debe formar parte de la comunidad escolar. Estima que esto es lo fundamental cuando se habla de la libertad de enseñanza; esto es, ningún chileno en este momento puede, por sí sólo, educar en una determinada posición religiosa, filosófica o social, sin el apoyo de otros, y ello tiene que, ser 37 considerado, reconocido y respetado por la Constitución Política” 32 . Por su parte, señala el segundo que “debe consagrarse en la Constitución el principio de que la sociedad debe colaborar al funcionamiento de la educación privada. No se trata sólo de garantizar la libertad de enseñanza, por cuanto ello no es suficiente para un país como Chile.” En: REPÚBLICA DE CHILE, Actas oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 133°, celebrada en jueves 10 de julio de 1975, p. 20.

derechos, más allá de consagrar la necesidad de un sistema público y gratuito para la educación obligatoria.

El principio de libertad de enseñanza se empieza a consagrar de esta manera. La Comisión discurre sobre el mismo enlazándolo al debate sobre derecho a la educación. La pregunta sustancial era: ¿son rol del Estado y el derecho a la libertad de enseñanza dos cosas distintas? Para la tradición constitucional no lo eran, o al menos se había resuelto, a fines del siglo XIX y consagrado expresamente en la constitución del 25'. Sin embargo, a la luz de los hechos recientes -el fantasma de la Escuela Nacional Unificada y el gobierno de Salvador Allende- les pareció correcto diferenciarlos claramente⁵³. Esto bajo el supuesto de que la libertad de enseñanza constituía un derecho “individual”, mientras que el derecho a la educación correspondía a uno más “social”⁵⁴.

Para consagrar aquello, se consideran dos esferas: por un lado, la posibilidad de que los padres elijan el colegio de sus hijos, por otro, que los particulares puedan abrir establecimientos educacionales. Esta nueva posibilidad que la Comisión considera como sustantiva a la hora de pensar la libertad de enseñanza, se encuentra de frentón con las facultades y tareas del Estado. La preocupación de proteger a los particulares respecto a las arbitrariedades del Estado, tienen por consecuencia una especie de prejuicio sobre la regulación. El Estado deberá fijar contenidos mínimos y programas educativos

⁵³ “Fue, precisamente, este texto reformado de la Constitución, continúa el señor Silva, el que dio origen a todo el problema que se planteó con ocasión del intento de implantar la Escuela Nacional Unificada” Ibid. p. 25.

⁵⁴CACERES, Javiera. “Libertad de enseñanza y derecho a la educación en la historia constitucional chilena. Análisis del desarrollo legal de la educación escolar 1810-2014”. Universidad de Chile(2015). p.111

determinados que los colegios estarán obligados a impartir. Esto le quita todo el carácter estratégico al proceso de elaboración de normas y al rol del Estado en la educación. Además, al quedar la planificación de políticas públicas queda a manos del ejecutivo, sin discusiones llevadas por el Congreso o las comunidades, no hay un debate democrático para llegar a acuerdos a largo plazo⁵⁵. Esto reafirma a su vez, que la definición sobre proyectos educativos, creencias, tipos de enseñanza, quedarán relegadas al ámbito privado de cada familia y cada establecimiento educativo.

Hasta este punto el derecho a la educación -consagrado en el artículo 19 n° 10) de nuestra CPR- no parecía encajar. ¿Si eran los privados quienes debían esencialmente proveer de servicios educativos, que lugar le queda al Estado? Una serie de intelectuales y profesores que fueron invitados a la discusión sobre el tema, plantearon sus inquietudes. Si bien reconocían la posibilidad de que los privados decidieran sobre cómo, que y donde educar, no era menos importante que el Estado tuviera capacidad de “educar” a los ciudadanos con el fin de promover el bien común.⁵⁶ El punto de todo esto, es que se da un salto en la autocomprensión de la tarea del Estado: ya no solo es un participante “negativo” asegurando el ejercicio de la libertad de enseñanza, sino como asume un rol activo en la transmisión de valores.

⁵⁵ Esto fue medianamente abordado por la Ley N°21.040 que crea el Sistema de Educación Pública. Para estos efectos, crea dos mecanismos fundamentales: i) Establece que el Ministerio en conjunto con los Servicios Locales y otros intervinientes en los procesos educativos, deberán elaborar una hoja estratégica para la Educación Pública; ii) Considera y da mayores niveles de participación y decisión a las comunidades educativas que intervienen en determinados procesos.

⁵⁶ “En otras palabras, este nuevo problema que se plantea, dice relación con que “si el estado tiene el derecho de obligar a los ciudadanos a un determinado nivel de educación, debe comprometerse a que esa educación pueda llegar a todos y, por consiguiente, ser gratuita”. Ibid. p. 22.

Es bajo estas consideraciones que ambos derechos, que se venían configurando a lo largo del debate toman forma: “Es el contexto de estas exposiciones donde se propone por primera vez tratar las normas sobre derecho a la educación y libertad de enseñanza como dos disposiciones diferentes.”⁵⁷

El resto de las discusiones de la Comisión -tal como lo demuestran las actas- trata esencialmente por la forma de prestación y la preponderancia de un u otro derecho.

La implementación de la Constitución Política de la República de 1980 trajo consigo la cristalización de la libertad de enseñanza a nivel constitucional. En efecto, los numerales 10 y 11 del artículo 19° de la CPR quedaron de la siguiente manera: “Artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas: 10°. El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona distintas etapas de su vida. 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. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la

⁵⁷ PAZ, Axel. “Normativa Constitucional sobre libertad de enseñanza y derecho a la educación en la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Análisis de las actas de la comisión de estudios de la Nueva Constitución del Consejo de Estado.” Universidad de Chile(2014). p.42.

educación. (...) 11°. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”⁵⁸ En estos dos artículos establecen el denominado derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza, respectivamente.

El debate constitucional sobre el contenido específico de cada derecho ha sido fructífero. Usualmente, la importancia que se le dé a uno u otro es lo “fuerte” o lo “débil” del rol del Estado.

Asimismo, el intento de delimitar el contenido esencial de la libertad de enseñanza y su relación en concreto con el derecho a la educación ha dado lugar a largos debates respecto a modificaciones legales posteriores. Un ejemplo claro de la misma, es el debate que se dio con la adopción de la Jornada Escolar Completa (JEC)⁵⁹: en principio atenta contra la libertad de

⁵⁸ Ambos artículos fueron posteriormente modificados.

⁵⁹ La JEC fue una de las primeras reformas implementadas por la Concertación en materia educativa. Su diseño comenzó en 1991 y su implementación se inició en 1997. La idea era aumentar la cantidad de horas

enseñanza, pues supone que el Estado obligaría a adoptar determinadas medidas a los privados para adaptarse a la JEC y por tanto, poder obtener las subvenciones correspondientes. La reforma fue ampliamente cuestionada por los defensores de la primacía de la Libertad de Enseñanza. La discusión llegó al Tribunal Constitucional, para declarar la ley como inconstitucional, lo que finalmente fue rechazado por dicho tribunal.⁶⁰

Sobre la colisión de derechos, entre la Libertad de Enseñanza y el Derecho a la Educación, la más reciente controversia se dio respecto a la promulgación de la ley de inclusión: ¿puede el Estado obligar a no seleccionar a los colegios? Los argumentos del debate giraron sobre los mismos puntos ya descritos. Por un lado, los que a razón de la Libertad de Enseñanza argüían que no se les podía exigir no aplicar pruebas de selección y que eso debía definirlo cada establecimiento. Por el otro, quienes piensan que el Estado tiene las facultades de regular el acceso a subvenciones educativas. El debate sigue abierto al respecto, sobre el contenido y primacía de derechos constitucionales en pugna.

En un interesante artículo de Juan Tugás, quien hace una revisión específica del derecho a la libertad de enseñanza, plantea que es claro que la

que los estudiantes pasaban en los recintos educativos, permitiendo el desarrollo de habilidades, la recreación y por sobre todo, apoyar a aquellos jóvenes y niños que carecían de espacios pedagógicos en sus propios hogares.

⁶⁰ Lo mismo pasa con la discusión que se dio cuando se implementó la Superintendencia de Educación. Uno de los argumentos que se entregó fue que no podían existir fiscalizaciones a los colegios subvencionados, pues estos eran proyectos educativos autónomos. Por otro lado, quienes la apoyan, la justifican como una necesidad, dentro de un marco regulatorio más amplio. “Colisionarían” dos principios con la misma fuerza legal. Las discusiones sobre la misma, así como otras instituciones o derechos, o la promulgación de la Ley General de Educación, siguen presentándose en este enclave: que es lo importante o sustancial, la libertad de enseñanza, cuyos representantes serían los “individuos” o el derecho a la educación cuyo representante es el “Estado”.

indeterminación de los numerales 10 y 11 del artículo 19 de la CPR tiene como contrapunto una especie de mandato al legislador que le permite actuar con flexibilidad. El mandato es de tipo general: por un lado, debe asegurar un “mínimo” educativo a las personas que no pueda acceder y por otro, asegurar la libertad de proveer servicios educativos. Esto es importante pues configura posteriormente todo el entramado jurídico-administrativo sobre el que actuar. ⁶¹

⁶¹ Al respecto me parece importante una de las últimas sentencias del Tribunal Constitucional respecto al recurso de inconstitucionalidad que presentaron por la ley de inclusión. Esto es en la sentencia rol 2787-2017. En la que se discute la selección, el nuevo marco regulatorio y como se compatibiliza con la libertad de enseñanza. Las consideraciones del tribunal constitucional giran en torno:

- i) Si la limitación a la selección por parte de los colegios es una “suspensión” de la libertad de enseñanza o solo una limitación a su ejercicio: Parte de dos puntos, el primero respecto a la evidencia internacional y después a lo que comprende el ejercicio de la libertad de enseñanza, que no es solo la organización interna de establecimientos, sino, que los padres puedan elegir los establecimientos a los que asisten sus hijos. La actual segregación -copago y selección- no permiten dicho ejercicio (fs. 0618). Para eso, se idea un proceso de selección, propiciado por el estado.
- ii) La forma de selección para los requirentes vulneraría la libertad de organizar sus establecimientos, la libertad de los padres elegir (en el caso en que no haya cupo) a través de discriminación arbitraria por parte del ejecutivo. Sin embargo, se le reconoce al ejecutivo la posibilidad de determinadas normas de carácter orgánico constitucional, sobre los deberes mínimos que los establecimientos que entregan servicios educacionales deben cumplir, tales como emisión de certificados, evaluaciones, planes y programas y admisión. No hay por tanto un derecho sobre los procesos de admisión y el legislador puede por tanto regularlos. Es más, regularlos *realiza* el derecho de los padres de elegir (fs. 0625).
- iii) Lo siguiente que revisa es si el método que propone el proyecto de ley salvaguarda los intereses de los padres: Para el TC, el procedimiento que se considera (por la forma que toma), asegura a los Padres poder elegir (c° 28). Prosigue si se vulnera la igualdad ante la ley. Concluye que el método que asegura el Estado solo prohíbe la selección, no impone un método de elección determinada.
- iv) Respecto a si se puede imponer que los sostenedores sean P. Jurídicas sin fines de lucro, se plantea que el Estado debe velar porque no haya disparidad en la selección para algunos grupos de la sociedad. La segregación es algo que existe, por lo tanto, cualquier proyecto que se proponga como finalidad eliminarlo, es legítimo en los términos de los numerales 10 y 11 del artículo 19 de la CPR.

En ese sentido, según la propia definición que da el TC de libertad de enseñanza, al Estado le asiste la obligación de financiar Educación de manera gratuita, para aquellos que no puedan

En mi opinión son tres importantes cambios legislativos que se promovieron durante la dictadura: primero, la municipalización de la educación. Enmarcada dentro del reajuste global de la economía chilena, que se expresa de manera clara en la venta de servicios públicos y que pasan a ser privados. Tal reajuste tiene como consecuencia una disminución de la intervención en la economía del Estado, para dárselo a los privados. En efecto: “el traspaso

acceder a otra. Eso no atenta contra la libertad de enseñanza. De esta manera se reafirma que **la libertad de enseñanza no es un fin en sí mismo**. Sino más bien que sirve para encauzar el **derecho a la educación**. El estado en ese rol debe tener instrumentos, materia de leyes y leyes orgánicas constitucionales según corresponda de desarrollar y perfeccionar el sistema educativo. En ese sentido es coherente con el proyecto exigir determinadas características a los sostenedores y no hacerlo con todos es discriminación arbitraria. El Estado puede **limitar la subvención** (p. 62).

- v) Sobre el financiamiento en abstracto la constitución le da al legislador una orden de carácter general: financiar un sistema gratuito de enseñanza. La forma en concreto que tome tal sistema es variable y es materia del legislador y no del TC. Es una atribución que la misma constitución le entrega- La subvención no tiene por objeto, entonces, asegurar la libertad de enseñanza o el lucro, sino el de proveer un sistema determinado de gratuito del que el Estado debe hacerse cargo (Considerando 52). Por tanto, si los privados quieren abrir colegios -amparados en a la libertad de enseñanza- deben poder mantenerlos. Por el contrario, si quieren recibir aportes del Estado, deben necesariamente adaptarse a las normas que el legislador exija. La reserva legal que hace la ley no es en contra de la constitución en el sentido que, las subvenciones son fondos públicos con fines determinados, es decir, están afectas a ciertos cumplimientos.
- vi) La **calidad en la educación puede ser uno de los fines que el legislador persiga. La subvención esta inserta dentro del derecho a educación.**
- vii) En este mismo sentido y con el mismo fin, la Superintendencia de Educación puede hacer normas y reglamentos con los fines técnicos que el propio ejercicio de sus facultades amerite. Es claro, que tal situación no puede ir en contra de las normas, ya establecidas.
- viii) En el mismo sentido de las subvenciones, pedir que se cumplan requisitos y evaluarlos no impone cargas excesivas ni es discriminatorias, menos es, una supresión de la libertad de enseñanza. Que se regule a través de un reglamento no es un problema mientras no sea contra norma y se especifique las atribuciones como el caso.

Respecto al arrendamiento el legislador lo puede prohibir. El mismo código civil lo permite. Y no es asunto de inconstitucionalidad . Que, constitucionalmente, tales beneficios directos modales tienen fundamento preciso en el artículo 19, N°22°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, en la medida que establece que: "Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos" [lo destacado es nuestro]. En la especie, el sector o actividad es la educación, en su faz económica, como soporte para el efectivo ejercicio de un derecho social;

de las escuelas a las municipalidades no tuvo su origen en la política educacional. Más precisamente no fue iniciativa de las autoridades educacionales, [...] (sino que) forma parte de una política educacional más amplia, iniciada en los años anteriores a la municipalización, por la dirección de presupuestos.”⁶²

A pesar de que no existe una ley específica sobre municipalización de la educación, podemos determinar que se fundamenta esencialmente en dos cuestiones que son parte de un mismo movimiento: por un lado, tenemos convenios provisorios del Estado en conjunto con una nueva institucionalidad municipal -establecido en el DL 1289 de 1976- que entrega facultades de decisión sobre salud y educación a las municipalidades y por otro, la nueva ley de subvenciones, los decretos ley de 1976 y 1980.

Los objetivos de la municipalización⁶³, podemos definirlos como:

- i) Alejar al Ministerio de la educación, facilitando así la competencia por la matrícula. Es decir, el rol fundamental de la modificación decía relación con la flexibilización de oferta para hacer ingreso del mercado e inversión.
- ii) Posibilitar la gestión eficiente de recursos, desburocratizando la administración educacional y regirla por normas diferentes a las del resto del aparato público.

⁶² BRIONES, Guillermo [et al.], “Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar”, PIIE, Santiago de Chile, 1984, p.97.

⁶³ BELLEI, Cristián et all. “Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”, p. 25.

- iii) Se inició un proceso de “proletarización” docente. Esto quiere decir, que, en el proceso de municipalización, se les quitaron beneficios como trabajadores fiscales y se aplicaron normas del recién estrenado Código del Trabajo y el Plan Laboral.

Con todo, la naturaleza jurídica de tamaña transformación del sistema educativo estatal es difusa, solventado a través *solo* de decretos ley, reglamentos ministeriales y jurisprudencia administrativa que fueron delimitando la característica de dichos traspasos. Para quienes impulsaron las reformas del sistema educativo, el objetivo principal era: “La municipalización, según la orientación oficial estaría inspirada en principios como la regionalización, la desconcentración y la descentralización administrativa, que han sido tres importantes aspectos de este proceso global.”⁶⁴ Esto se expresa en concreto, en cambios a nivel de gestión administrativa -toma de decisiones- y cambios en las facultades de las instituciones que intervenían en los procesos educativos.⁶⁵

A pesar de lo difuso de su naturaleza, podemos entender la municipalización como: “(...)la transferencia de la administración de la Educación desde el Estado hacia las Municipalidades mediante la firma de un convenio de traspaso, que podría tener el carácter de definitiva o provisoria. Según la jurisprudencia administrativa, el convenio se firmaría cuando la

⁶⁴ DIAZ, José y SAN MARTÍN, Pablo. “Marco jurídico educación Chile (1973-2010)”. Universidad de Chile(2011), p. 122.

⁶⁵ Por ejemplo, el Ministerio perdió facultades de dirección sobre establecimientos, pero mantuvo éstas respecto a cuestiones técnicas -junto al DEM y DRAEM-.

Municipalidad “lo estime conveniente”, como lo establece el Dictamen 32.357 de 1981.”⁶⁶

En el Decreto Ley N°3.063 de 1979 del Ministerio del Interior -que modifica las regulaciones de servicios públicos entregándoselos a las municipalidades- se establece que los convenios de traspaso entre municipalidades y ministerios podía ser definitivo o provisorio.

Los traspasos provisorios tendrían dos años de vigencia, pudiendo ser renovados automáticamente, por pura facultad de la ley, si ninguna de las partes expresa la voluntad de no hacerlo. Asimismo, el artículo 4 establece el régimen laboral de los trabajadores y funcionarios que ocupaban tales puestos: “Artículo 4°- El personal perteneciente al organismo o entidad del sector público que se haya traspasado o se traspase a la Administración Municipal, y el que posteriormente se contrate para este servicio por la Municipalidad, no será considerado dentro de la dotación fijada para el municipio respectivo.

Dicho personal se regirá en todo por las normas laborales, de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado.” Es decir, los funcionarios que antiguamente fueron parte de la administración del Estado y, por tanto, trabajadores públicos -aplicándose el estatuto correspondiente- pasaron a ser trabajadores bajo las normas del derecho laboral privado.

⁶⁶ Ibid. p. 123.

Este traspaso -poco documentado- es de suma importancia por varias razones: la primera y más sustancial dice relación con la no distinción entre educación estatal y privada. Para la entrega de recursos no se haría mayor diferencia.

Esta cuestión persiste hasta hoy en día, las subvenciones educativas, a pesar de que han aumentado significativamente y se avanzó en un marco regulatorio de gestión de fondos públicos, no distingue sustantivamente entre educación municipal y privada al entregar recursos, realizar fiscalizaciones y aplicar sanciones.

La segunda dice relación con la posibilidad que se le dio a las municipalidades de crear Corporaciones Municipales con el fin de administrar -artículo 12 del DL N°3.063- esto es, entidades de derecho privado, con comodato sobre los inmuebles e infraestructura educativa por 99 años, cuyo régimen patrimonial corresponde al derecho privado -no hay control de gastos por la Contraloría General de la República, ni toma de razón-, el régimen laboral de profesores y trabajadores de la educación cambia y, por último, en ese momento no hay institución que garantice la supervigilancia de uso de recursos públicos, ni técnicos que fiscalicen la implementación de programas educativos.

Por el contrario, y como quedo consagrado en la CPR, el Ministerio de Educación solo pondrá los requisitos mínimos y técnicos que los colegios

deban cumplir. Esto es doblemente perjudicial, porque en concreto, no hay incentivos estatales de control sobre los colegios municipales.

A pesar de lo descrito, la Dictadura estableció un itinerario acelerado de reformas que no logró cumplir. A pesar de que, según datos, en 1982 ya se había municipalizado el 84% de la educación fiscal, la crisis económica obligó a suspender el proceso en 1982, pues la subvención especial, que suponía la administración, se degradó por el devaluó de la moneda y por los recortes al gasto público implementados. El proceso solo se vino a retomar un par de años después y completar a finales de la Dictadura y tras el plebiscito⁶⁷.

El segundo gran cambio legislativo, impuesto, dice relación con el régimen contractual de profesores y trabajadores no docentes. En efecto, para 1982 aproximadamente el 84% de los establecimientos estatales, pasaron a los municipios y respectivas corporaciones municipales. La consecuencia directa de dicho traspaso no solo era el cambio de gestión, sino la precarización laboral docente. Esto por varias razones, la primera y más directa dice relación con recursos: la educación municipal nació quebrada.

Hay abundantes datos respecto al profundo déficit que significó para el Estado el traspaso y la imposibilidad de asumir los costos por parte de las municipalidades, que se acentúa en aquellas de las comunas más vulnerables.

⁶⁷ BELLEI, Cristián. óp. cita. p. 28.

Junto al cambio contractual los docentes son duramente golpeados por la política represiva de la dictadura. Se suspende de esta manera, el SUTE y en su reemplazo a través del Decreto Ley N° 678 de 1978 se crea el Colegio de Profesores. Asimismo, se suspende la actividad de las escuelas normalistas y se traspa la formación docente a las universidades creadas e intervenidas. En este sentido se pone especial énfasis a la formación ideológica de los docentes⁶⁸, quitando representación en organismos consultivos y resolutivos a nivel ministerial y de implementación de políticas en materia educativa.

Se suma a lo anterior el Decreto Ley N°2.327 de 1978, que crea la carrera docente sustituyendo el régimen laboral. Con él se puso término al sistema de cátedras, se modificaron salarios, cambiaron las condiciones laborales respecto a funcionarios público, en concreto el estatuto docente impulsado tenía como objetivo: “El fin del sistema de cátedras, el cual posibilitaba a los docentes disminuir su carga horaria en aula de forma proporcional a los años de servicio; El reordenamiento de los escalafones del Estatuto Administrativo de trienios a bienios; La reducción de beneficios económicos; El aumento de la jornada laboral; El traspaso de la titularidad del cargo desde el profesor al establecimiento, y; El cambio de las horas de contrato.”⁶⁹ A pesar de esto y por una lenta implementación, casi la totalidad de los conflictos propios de la relación laboral, fueron solucionados aplicando reglas del derecho laboral

⁶⁸ “Esta nueva institucionalidad de la educación superior afectó seriamente también la formación docente, que quedó librada al mercado. La formación docente en servicio o perfeccionamiento sufrió el mismo proceso privatizador.” ASSAEL, Jenny et all. “La empresa educativa chilena”. Revista de Educación Social. Universidad de Campinas. V.32. N°115. p. 310

⁶⁹ Veáse: BISCARRA, Constanza y GIACONI, Carolina. “Conceptualización del ser docente en la legislación educacional chilena, en el período 1920-2011”. Universidad de Chile(2012).

del sector privado. Se crean además escalafones y se acaban los trienios, reemplazándolos por bienios.

Por último, se introduce la idea de “profesional idóneo”, es decir, profesional cuyo único fin es cumplir los objetivos que por su profesión correspondan, esto es, fines pedagógicos. Esto, según literatura especializada ha contribuido a “asalariar” aún más la condición docente: “Las regulaciones planteadas se relacionan profundamente con la lógica predominante del período, que apunta a la desvalorización de la formación docente, la precarización del régimen laboral y la omisión/exclusión de los docentes como actores sociales y educativos. Todo ello da origen a una conceptualización del ser docente restringida principalmente a los ámbitos de régimen laboral y organización del trabajo, a una definición acotada de la labor pedagógica que omite de forma general el contexto y la participación de los docentes.”⁷⁰

Esto se consolida, como veremos posteriormente, en la LOCE, dejando de lado en su totalidad la idea de comunidad educativa, la participación de los profesores en la elaboración de políticas públicas, en investigación, que se suma a la desregulación -predominante hasta 2011- de las universidades que imparten carreras universitarias de pedagogía. En síntesis, es importante tener en consideración los cambios sustantivos que vivió el profesorado y el régimen laboral docente durante dictadura. A mi parecer, es sustantivo, pues el debate durante la Concertación, no solo se puso en revertir y mejorar de

⁷⁰ BISCARRA, Constanza; GIACONI, Carolina y ASSAEL, Jenny. El docente en la legislación educacional chilena. *Psicoperspectivas*. 2015, vol.14, n.3. p.80-92.

cierta manera la condición de precariedad de éstos, sino además de responsabilizarlos por los pésimos resultados educativos, en pruebas estandarizadas. A pesar de tal situación, el movimiento docente, siempre ha sido activo respecto a cuestiones gremiales y de implementación de políticas públicas, teniendo importantes ciclos de movilizaciones.

El tercer gran cambio a nivel legislativo -dejando de lado la subvención educativa propiamente tal, que analizaré posteriormente- es la LOCE (La Ley Orgánica Constitucional de Educación). Promulgada en 1990, a días del fin del régimen pinochetista, significó cambios profundos, amarres y continuidad del proyecto educativo que se venía gestando.

De manera genérica la LOCE vino a cumplir dos fines: ordenar y sistematizar la gran cantidad de decretos realizados durante la dictadura y consagrar los objetivos de la educación de acuerdo con los principios constitucionales. Recordemos que la CPR le entrega facultades específicas al ejecutivo y al legislador respecto a materias técnicas. Pero en materias regulatorias, sería una Ley Orgánica Constitucional (LOC). Para Zimmerman la LOCE significó la consagración del derecho a la libertad de enseñanza por sobre el derecho a la educación. Esto en la medida que permitía el lucro en educación, la posibilidad de iniciar proyectos educativos, la posibilidad de selección -aumentando la segregación- y la responsabilidad única del Estado de velar por el cumplimiento de tales reglas.

El artículo 19 n° 11 de la CPR establece que una ley orgánica constitucional tendrá como objetivo tres cuestiones: “1. Establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media; 2. Señalará las normas objetivas, de generar aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento; y 3. Establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.”⁷¹ Así la LOCE en su artículo primero fija los requisitos que deberán cumplir los ciclos educativos, delimitando la enseñanza preescolar, básica y media. Además, es el Estado quien debe velar su cumplimiento, con la salvedad de que no se interfiera con la libertad de enseñanza establece.⁷²

Respecto a dichos niveles, puso objetivos para cada uno, así como el general de educación. A la educación preescolar, le dio un carácter no obligatorio y cuyo fin particular era crear aprendizajes significativos entregando habilidades para la escuela. No ponía al ciclo parvulario como requisito de entrada para la educación básica. A la educación básica, la pone con un fin mucho más amplio, esto es, desarrollar los procesos cognitivos y de personalidad del alumno, que le permitan además vincularse al medio social. Establece además la edad de ingreso, cuya entrada será a los seis años. Por último, está la enseñanza media, cuyo objetivo es entregar y formar al alumno

⁷¹DIAZ, José y SAN MARTIN, Pablo. óp. cita. p.55.

⁷² La LOCE “es un entramado legal que introduce con mucha fuerza una serie de mecanismos de mercado, tales como: libre elección de escuelas, distribución de los recursos públicos subvencionando a la demanda (voucher) y no diferenciando entre municipales y particular subvencionados, descentralización de los establecimientos (municipalización), y autorización a los establecimientos para seleccionar a sus alumnos, pese a que esos establecimientos estén financiados por el Estado. Este proceso no es exclusivo de nuestro país, pero, sin duda, en Chile se exhibe un grado de liberalización del sistema escolar como en pocos lugares del mundo”. SANTA CRUZ, Eduardo. “Sobre la LOCE y el escenario actual”. Revista Docencia. N°29. Año XI. Santiago de Chile. p.20.

para ser útil a la vida nacional, ser responsable ante sus compromisos y habilitarlo para la educación superior y el trabajo.⁷³ (artículos 12, 13 y 14 de la LOCE).

Además de delimitar los ciclos educativos y definir educación, la LOCE se mueve en varios ejes: la selección de alumnos, permitiéndola siempre que se cumplan ciertos requisitos en la convocatoria⁷⁴, establecer los requisitos para el reconocimiento oficial por parte del Estado (artículo 18-20 LOCE); crear el Consejo Nacional de Educación (artículo 24) a quien pone encargado de establecer y estudiar el *currículum* escolar; reestructura el ministerio de educación; establece la evaluación a través de instrumentos estandarizados como el SIMCE, debiendo realizar estadística y estudios de la situación de aprendizaje de los estudiantes a nivel país; establece y delimita la enseñanza formal y no formal⁷⁵; determina el procedimiento por el cual se pierde el reconocimiento oficial y las razones por la cual puede ser perdido por parte de los establecimientos; establece los requisitos para ser sostenedor y postular a la subvención pública; entre otras materias de educación superior⁷⁶. La LOCE además, instituye la obligatoriedad de la instrucción primaria y secundaria, fomenta la enseñanza secundaria profesional, aumenta la

⁷³INSUNZA, Jorge. “La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile”. FACSO. OPECH. p. 78

⁷⁴ Los requisitos que pone son: i) Que se publiquen números de vacantes, ii) Los criterios generales, iii) Plazos y fechas; iv) Requisitos y pruebas que serán sometidos.

⁷⁵ Los requisitos que pone son: i) Que se publiquen números de vacantes, ii) Los criterios generales, iii) Plazos y fechas; iv) Requisitos y pruebas que serán sometidos.

⁷⁶ DIAZ, José y SAN MARTÍN, Pablo. óp. cita. p.72.

cobertura y cantidad de establecimientos y dispone que los niños tengan conocimientos tanto educacionales, como profesionales.⁷⁷

Para Peña y Cox esto caracteriza este período y marca el camino sobre lo que sería la transición a la democracia. La Ley Orgánica Constitucional Educativa (LOCE) -impulsada a fines de la dictadura- innovo a la hora de regular cuestiones administrativas respecto a colegios y liceos, en efecto: “la LOCE haría suyas no sólo materias de naturaleza eminentemente estructural (como los niveles y modalidades de enseñanza) sino aquellas técnicas propias del Derecho Público Administrativo, entre las que cuenta el reconocimiento oficial y los procedimientos de reclamación administrativa.”⁷⁸ Junto a lo anterior, organizó y determinó los niveles escolares, la obtención del reconocimiento oficial del Estado a los colegios y otras materias respecto a la entrega de subvenciones educativas, que se sumaron a la normativa vigente.

Junto a lo anterior, se impulsó el cambio de sostenedor de los colegios y liceos fiscales, se modificó las funciones del MINEDUC, se reestructuro el gremio docente y se inició la aplicación de pruebas estandarizadas a nivel nacional.

i) Legislación educativa 1990-2013: El retorno a la dem

⁷⁷INSUNZA, Jorge. óp. cita. p.81

⁷⁸ GONZALEZ JUAN, “Breve análisis sobre la evolución jurídico constitucional del derecho a la educación y la libertad de enseñanza en Chile”, Derecho Público Iberoamericano, n°1 (2012). p. 112.

Tras el retorno a la democracia los cambios en la legislación son medianamente lentos. A pesar de esto se implementan varias políticas públicas en torno a educación, siendo una de las principales preocupaciones de los gobiernos de la Concertación. Las acciones del gobierno entre 1990 y 1995 se focalizaron fundamentalmente en dos cuestiones; la primera dice relación con el aumento de los recursos asignados a educación. Con la dictadura los recursos a nivel presupuestario a la educación, dejaron de tener características basales y se dieron en forma de *vouchers* educacionales, como se documentó con anterioridad. Esto significó, una caída permanente de recursos que deterioraron el sistema educativo. Como consecuencia, al iniciar la transición se aumentó drásticamente el presupuesto educativo.

Como segundo punto, la necesidad de seguir aumentando la cobertura es de las cuestiones más importantes en la agenda educativa del ejecutivo, junto con la modernización del sistema educativo, esto, sin embargo, no toca en términos estrictos nada de lo legislado por el gobierno autoritario en materia educativa.

Para lograr lo anterior se impulsaron cambios en materias de gestión. Se mantuvo el sistema de *vouchers*, pero se identificó como crítico el estado de las direcciones educativas, el rol de los directores en colegios y en general el sistema de administración de recursos. Es por esto, que no se decidió “volver atrás el sistema”, sino más bien, profundizarlo poniendo énfasis en la mejora de la institucionalidad.

Como complemento a lo anterior, se iniciaron reformas de carácter técnico. Se impulsó el programa “Escuelas Focalizadas”, que trabajaba directamente

con las escuelas peor evaluadas. Se impulso la MECE, programa de mejoramiento de la calidad y equidad. Para Cox estas reformas se construyen en torno a la idea de promover una educación de alta calidad para todos: *“Este esfuerzo se construye sobre el objetivo explícito de proveer una educación escolar de alta calidad para todos, donde 'alta calidad' significa egresados con mayores capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de comunicarse y trabajar en equipo, de aprender a aprender y de juzgar y discernir moralmente en forma acorde con la complejidad del mundo en que les tocó desempeñarse*⁷⁹.

Adicional a lo anterior, el año 1991 por ejemplo, se promulga el Estatuto Docente, devolviéndoles algunos de los derechos propios de los funcionarios del Estado, sin reconocerlos como parte de ella. En contraparte, se entregan mayores facultades a los alcaldes, no se salda la denominada “deuda histórica” y se avanza en evaluación docente. Se promulga así modificaciones estuvieron de la mano, con el desarrollo de políticas públicas específicas.

Sin embargo, no es hasta 1996 en el cual se inician cambios “más profundos” al sistema educativo. La idea era una transformación curricular a los diversos niveles educativos. Para tales efectos, se emplea un enfoque similar a la reforma española⁸⁰. Esta reforma fue acompañada de un aumento progresivo

⁷⁹ Políticas de mejoramiento de calidad y equidad en la educación escolar en la década de los años 90. En: Cox, C., González, P. Núñez, I., y F. Soto. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago. P. 103.

⁸⁰ DONOSO DIAZ, Sebastián. REFORMA Y POLITICA EDUCACIONAL EN CHILE 1990-2004: EL NEOLIBERALISMO EN CRISIS. *Estud. pedagóg.*, Valdivia, v. 31, n. 1, p. 113-135.

del gasto público. Además, se implementó la JEC (jornada escolar completa), pasando de 30 horas educativas a 42.

En general, dichos cambios no significaron mejoras en la calidad. Los resultados arrojados por el SIMCE dan cuenta de insuficiencias en conocimientos y habilidades para alumnos de la gran mayoría de colegios y liceos del país: “Dentro de los fracasos de la reforma podemos observar lo expuesto en los resultados arrojados por la medición SIMCE (Sistema de medición de la calidad de la educación), que se aplica a la educación básica en las áreas de letras y matemáticas anualmente. En ella, los resultados aún siguen siendo insatisfactorios. Los alumnos no alcanzan hasta la fecha niveles satisfactorios ni aceptables de rendimiento académico. El 60% (Arellano: 2001) de los alumnos de octavo básico se ubica en rango considerado como insuficiente. Según un estudio internacional de matemática y ciencia. Chile se ubica en el lugar 38 en esta asignatura (Arellano: 2001) y el 95% de los alumnos no alcanza el rendimiento promedio de los más altos como son Singapur o Corea del Sur.”⁸¹

Los años posteriores al 2000, son relativamente estables en materia legislativa. Solo el año 2001, tras el denominado “mochilazo”, se aumenta la cobertura de pase escolares y se empieza a discutir una reforma a la educación universitaria. Es decir, se empieza a recomponer el movimiento estudiantil (activo durante la dictadura), para instalar debates “gremiales”, que dicen

⁸¹ Véase: La reforma educacional en Chile: logros, proyectos y proyecciones. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/document/fiche-document-150.html>

relación fundamentalmente con el acceso a la educación superior, mejoras de infraestructura y mejoramiento de la infraestructura⁸².

Dicha estabilidad se rompe definitivamente el año 2006, momento en el cual y a partir de movilizaciones de estudiantes, se empieza a debatir cuestiones sustanciales sobre educación. Este proceso, es importante, pues permite el debate de diversos actores del mundo educativo⁸³. Adicional, se constituye un Consejo Asesor Presidencial, que concluiría con la promulgación de la Ley General de Educación (Ley N°20.370).

Para lograr la promulgación se llegó a un acuerdo político transversal entre las diversas coaliciones políticas (la modificación requería 2/3), que significaron concesiones respecto a lo discutido por el mundo social. Así, por ejemplo, no se toca la provisión mixta de la educación, no se modifica la CPR en el ámbito de derecho a educación y libertad de enseñanza, ni se modifica la deplorable situación de la educación pública.

Sin embargo, se empieza a reconocer la necesidad de una regulación más intensa y eficaz del “mercado” educativo. Esto significo -al menos a nivel político- empezar a pensar el entramado institucional que permitiera controlar el uso de recursos y la forma en que se proveían los servicios educativos.

⁸² Rifo, Mauricio. (2013). Movimiento estudiantil, sistema educativo y crisis política actual en Chile. *Polis (Santiago)*, 12(36), 223-240

⁸³ Ruiz Tagle, P. y Correa, S., “Derecho a una educación de calidad”, Anuario Centro Derechos Humanos, Universidad de Chile, disponible en: academia.edu., p. 7.

Muy sintéticamente, la Ley General de Educación, establece normas que se pueden categorizar de dos maneras.

La primera categoría, dice relación con el modelo abstracto sobre el que se moverá la legislación en materia educativa. En este sentido, el artículo 3 establece una serie de principios, que serán recogidos con posterioridad (Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, Ley de Inclusión y Ley que crea la Nueva Educación Pública).

Dentro de dichos principios, podemos destacar: i) El reconocimiento de la Universalidad y educación permanente, determinando garantías respecto al alcance de la educación para con las personas; ii) La calidad de la educación, recogiendo las principales preocupaciones de la educación y los actores que intervinieron en la última época; iii) La equidad del sistema educativo, consistente en el aseguramiento a todos los estudiantes, para que tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad con especial atención a grupos vulnerables. Por último, se reconoce la educación como un derecho a todas las personas. Se aumentan las garantías en este sentido, reconociendo la necesidad de financiamiento fiscal de la educación parvularia.

Esto es refrendado por la literatura especializada: *“1. la universalidad y permanencia, por los cuales la educación debe estar al alcance de todos y durante toda la vida; 2. la calidad de la educación, a fin de asegurar que todos los alumnos y alumnas alcancen los objetivos generales y estándares de aprendizajes que se definan por ley; 3. la equidad del sistema educativo, por el que se garantiza la igualdad de oportunidad para recibir una*

educación de calidad; 4. el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educacionales al momento de definir y desarrollar sus proyectos educativos”⁸⁴.

La segunda categoría, dice relación con el entramado institucional. Así, se fortaleció atribuciones ministeriales, se crearon dos instituciones (Agencia Calidad y Superintendencia de Educación), que tuvieron que esperar las movilizaciones estudiantiles del 2011, para operar, y se formó el denominado Consejo Nacional de Educación, cuyas funciones esenciales corresponden a la aprobación de planes y programas de estudio propuestos por el MINEDUC, informar y observa los estándares de calidad propuestos por el MINEDUC, informa y observa normas sobre la calificación y promoción escolar y en general se asesora al MINEDUC en todas aquellas materias que lo requiera.

Sin embargo, las reformas no modificaron la esencia de la LOCE. En sentido estricto, se sigue reconociendo la libertad de enseñanza como articulador del sistema educativo, el deber del Estado de resguardar ese derecho (el de abrir, mantener y organizar colegios). No se acaba con el lucro, no se acaba con la segregación escolar vía selección de estudiantes, no se aborda el problema docente (cuestión que sigue abierta hasta nuestros días) y tampoco se fortalece la educación pública⁸⁵. Pues no se inicia ninguna reforma, que se

⁸⁴ GONZALEZ Javier, óp. cita, p. 116.

⁸⁵ Desde un punto de vista del enfoque de política educacional en la base de estos cambios, el marco normativo aprobado el 2009 –vigente hasta hoy– consagró lo que en la literatura comparada se reconoce como “reformas basadas en estándares”, caracterizadas por la generación por parte del Estado de ciertas exigencias de calidad (a nivel de procesos y resultados escolares) para los prestadores educacionales, que se evalúan de manera periódica –con gran centralidad de las pruebas de aprendizaje estandarizadas– y cuyo incumplimiento puede derivar en un conjunto de consecuencias para los centros educativos (incluido el cierre de los mismos). BELLEI, Cristián. óp. cita.. p. 33.

haga cargo del déficit estructural, la municipalización, la diferencia entre colegios públicos y subvencionados y la mala gestión de los municipios.

Con posterioridad, el 2011 y tras las intensas movilizaciones (las más masivas desde el retorno a la democracia), se inicia un proceso legislativo intenso en materia educativa. Desde mi punto de vista, la ley que crea el denominado como sistema nacional de aseguramiento de calidad de la educación escolar (LSACEE desde ahora), es la más importante de todas⁸⁶.

En esta ley, se da curso a dos instituciones que vendrían a “modernizar” el sistema educativo⁸⁷, permitiendo dar efectividad a las políticas públicas, a la inversión estatal, constituyéndose como el tercer factor importante para mejorar la calidad en educación (sumándose a los otros dos: inversión pública y el curriculum escolar).⁸⁸

Las instituciones creadas, son la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad en la educación. Estos dos organismos públicos, sumados a la actividad del ministerio de educación, serían según expertos⁸⁹, la salida a los problemas que venían afectando a la educación chilena.

Estos cambios, tuvieron como objetivos para quienes participaron del comité asesor, un fortalecimiento del marco regulatorio sobre el que funcionan las instituciones educativas. Esto es, no la idea de “más” estado, solo porque si,

⁸⁶ Sin perjuicio de los cambios introducidos respecto al sistema de acceso a educación superior, financiamiento y evaluación docente.

⁸⁷ ROMERO Alfredo, “Introducción al Derecho Educacional Chileno”, LEGALPUBLISHING, Santiago(2013), p. 407.

⁸⁸ Ibid. p. 407.

⁸⁹ Al respecto: Vanni, Xavier & Bravo, Juan. (2010). En Búsqueda de una Educación de Calidad para todos: El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

sino más bien un fortalecimiento de las instituciones cambiando el esquema regulatorio vigente.

Esto trae aparejado nuevas funciones e instituciones públicas, además de posibilitar una nueva política de consensos respecto al proyecto educativo nacional. Para el profesor Ruiz-Tagle, lo más sustancial de lo presentado el año 2006 dice relación con la compatibilización entre libertad de enseñanza y la primacía de objetivos educacionales que le corresponden al Estado. Además de innovar en materia correspondiente a calidad en la educación, intentando definir cuestiones objetivas sobre lo que debe entenderse por calidad.

La creación de la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación el año con posterioridad y tras las intensas movilizaciones del 2011 abrió un nuevo marco de discusión sobre la educación básica y media, así como la universitaria. Las instituciones debieron reacomodarse para satisfacer las demandas de la ciudadanía: solo un marco regulatorio fuerte, nos permitiría entregar una educación de calidad.

Para Cox⁹⁰ la cuestión sustancial pasa por como hoy articulamos un sistema educativo flexible que cumpla con los requerimientos y demandas de la ciudadanía, sino que por sobre todo logre cohesionar instituciones y políticas públicas que aparecen medianamente lejanas al mundo “real”.

⁹⁰ COX, óp. cita. p. 19.

b) Las reformas recientes del sistema educativo chileno (2013-2018). Tras el fin del gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), se inició un ciclo político que tuvo como resultado un segundo gobierno de Bachelet. En el programa con el que resultó electa (con una nueva coalición política, la Nueva Mayoría), se recogían todas las “demandas de la calle”. El resultado fue una aplastante mayoría presidencial y de diputados y senadores con el objetivo de realizar cambios profundos en diversas materias⁹¹.

La educación, el tema más conflictivo del último período, se tomó la agenda legislativa del ejecutivo. Se impulsaron aproximadamente 20 leyes⁹² (cortas y de intenso debate en el Congreso), que dan cuenta del interés del gobierno sobre esta temática.

De las leyes promulgadas, entre las que se encuentran, modificaciones a la educación inicial, aumento de la cantidad de salas cunas por cantidad de personas, modificación al sistema de educación temprana, reforma de

⁹¹ Las reformas planteadas son en varios ámbitos, todas ellas tenía como objeto “aumentar la igualdad” en un país desigual. Para estos efectos, se recogieron las recomendaciones OCDE y de organismos internacionales. En concreto las grandes reformas anunciadas, consistieron en: i) Reforma Tributaria, que aumentaba la carga impositiva sobre empresas y grandes contribuyentes, en el retiro de ganancias en las empresas. Establecía mecanismos de impulso a la inversión e innovación. Además de establecer normas antielusivas, para evitar fraudes al fisco; ii) Reforma Laboral, que buscaba aumentar modernizar la relación laboral. Para tales efectos, se focalizó el interés en el contrato individual y colectivo. Para este último caso, se reconoció el derecho a huelga, se fortalecieron ciertos mecanismos para negociar, se acabó con el reemplazo en medio de la misma y se reconoció la titularidad sindical para negociar. Como contrapunto, se estableció un sistema de servicios mínimos y se dieron más facultades a la Dirección del Trabajo, para mediar en situaciones de alta conflictividad laboral, para llegar a soluciones rápidas; iii) La reforma constitucional, que fue impulsada en los últimos días de gobierno, pero que significó un proceso más largo respecto a encuentros autoconvocados y diálogos ciudadanos, que tuvieron como resultado una propuesta de reforma constitucional y iv) La educativa, que es la que analizaré.

⁹² Podemos destacar: Ley de educación preescolar y creación de la Superintendencia de Educación preescolar, Ley de carrera docente, evaluación docente, incentivos al retiro y aumento de sueldos, ley de educación superior, gratuidad universitaria, creación de CFTs y Universidades regionales, ley de incentivo al retiro.

educación superior, reforma a la carrera docente y reforma a la educación superior.

De dichas normas, adicionalmente, destacan dos modificaciones profundas, que reordenaron el sistema educativo, estas corresponden a la Ley de Inclusión y la Ley que crea la Nueva Educación Pública.

(i) La ley de inclusión.

La Ley de Inclusión Escolar (Ley N°20.845), fue la primera reforma de profundidad impulsada por Bachelet. Fundamentalmente influida por el claro estancamiento en niveles de aprendizaje, según lo informado por pruebas estandarizadas comparables internacionalmente y por la convicción de recoger las demandas de la calle, respecto a consagrar el derecho a la educación.

Dicha situación redundó, en la necesidad de acentuar avances en los procesos de enseñanza. Para tales efectos construyó una regulación fuerte en materia educativa, que permitiera asegurar que todos los recursos que recibieran los sostenedores fueran destinados a mejorar la calidad de la educación.

En general la reforma se movió sobre tres ejes:

- i) Fin al lucro con la educación.
- ii) Fin al copago a través de aumentos de la subvención que cubrieran la totalidad del gasto.
- iii) Fin a la segregación y la regulación de la admisión escolar.

Para tener un mayor control sobre los sostenedores educativos, la ley exige para efectos de proveer servicios educativos, que estos se conviertan en

personas jurídicas sin fines de lucro. De esta manera, establece un período de tiempo transitorio para que los sostenedores asuman un giro único educativo y se asuman – a nivel de representación jurídica – el de constituirse como sociedades que no buscan obtener ganancias.

El mensaje del proyecto de ley lo plantea en los siguientes términos: “Hoy, el presente proyecto propone, nuevamente, resguardar efectivamente los recursos públicos y avanzar en la garantía del derecho a la educación de calidad para todas y todos acogiendo un profundo anhelo ciudadano.”

La regulación sobre el giro y el fin al lucro pone énfasis en la situación financiera de los sostenedores privados. Establece normas a fin de evitar el pago de sobresueldos o “trampas” al sistema de subvenciones a través del pago de arriendos a precios desorbitantes.

En este sentido, establece un régimen transicional para que los sostenedores pasen a ser dueños de los inmuebles donde prestan los servicios. Además, entrega más facultades a la Superintendencia de Educación para los requerimientos de información y programas de fiscalización a fin de tener un mayor control sobre uso de recursos públicos.

Es de especial interés el problema del lucro, pues redundan en la calidad de los servicios educativos: “El efecto lucro en calidad ha sido una preocupación estudiada en nuestro país. Se ha comprobado que la posibilidad de lucrar que tienen muchos establecimientos no ha redundado en mayor calidad para el sistema educativo”.⁹³

⁹³ República de Chile. Mensaje Ley N°20.845. p.9.

Por otro lado, se implementa un nuevo sistema de admisión sin discriminación basado en preferencias familiares, pero aleatorio a la hora de asignar cupos. Esto quiere decir, que los sostenedores no podrán elegir a los alumnos ni familias a los que provean educación, adaptando sus proyectos educativos de manera tal que sean los más diversos y universales posibles.

En un primer momento, la selección se hizo a través de las denominadas “tómbolas”, que permitían elegir de manera azarosa a los estudiantes que ingresarían a determinados colegios. Posteriormente, se implementó un sistema online que asignaba automáticamente a través de tecnologías de la información.

El mensaje de la Ley plantea el problema en los siguientes términos: “La selección tiene efectos importantes en la segregación, dado que genera establecimientos más homogéneos socioeconómica y académicamente”.⁹⁴ Esto ha sido sistemáticamente tratado por diversos estudios y asume las recomendaciones dadas por la OCDE en informe del año 2010.

Para los objetivos de la reforma, la segregación pone un límite al desarrollo educativo en la medida que evita que establecimientos se responsabilicen de ofrecer oportunidades de aprendizaje de calidad y de desarrollo a todo tipo de alumnos y alumnas, independiente del nivel cultural de su familia. Esto pues, la selección permite a ciertos establecimientos quedarse con las mejores opciones disponibles, deshaciéndose de casos problemáticos y agregan un menor capital educativo.

⁹⁴ REPÚBLICA DE CHILE, mensaje de la Ley 20.845, letra c).

La lógica es más o menos la siguiente: si se eligen solo estudiantes con un capital cultural similar, el delta que debe agregar la escuela para obtener mejores resultados es menor, esto significa que los recursos no están utilizados adecuadamente. La idea de prohibir la selección permite el involucramiento en proyectos educativos de las familias y de las escuelas para nivelar de mejor manera.

Por último, se inician procesos de asignación de recursos de mayor cantidad. Esto es circunstancial si se quiere “entender” la lógica de la reforma. En general en teoría regulatoria, la asignación de recursos por parte del Estado, tiene como contrapartida, mayores exigencias respecto a su utilización.

Esto permite que dichos recursos, sean utilizados para los fines originalmente presupuestados. En la medida que dichos recursos aumentan, la regulación debe hacerse más intensa. En este caso, se propuso el fin al copago. Esto no significaba una disminución de los recursos invertidos, ni mayores obligaciones financieras por parte del sostenedor.

Por el contrario, la Ley de Inclusión venía a consagrar el sistema de *vouchers* educativos dispuesto con anterioridad ¿en qué sentido? Seguía entregando subvenciones directas a los sostenedores, pero prohibía el cobro de prestaciones adicionales pues, se busca financiar un sistema completamente gratuito.

Esto cumplía con dos pretensiones, en principio contrapuestas: aseguraba la gratuidad de la educación pues eliminaba el cobro adicional por parte de colegios a las familias y, por otro, mantenía la posibilidad que privados entregaran servicios educativos.

De esta manera, se cumplía con el doble mandato constitucional, se aseguraba el derecho a la educación y se mantenía intacta la libertad de enseñanza. Bellei expone el punto de la siguiente manera: “La Ley de inclusión debe ser leída como una respuesta a las demandas sociales, pero sobre todo como una reacción a la acumulación de evidencia sobre los efectos que el lucro y el copago habían producido en el sistema escolar chileno, además de no ser compartidos por las políticas educacionales de los países que hoy poseen mejores indicadores educacionales”⁹⁵.

El mensaje de la Ley también refrenda lo anterior: “Lamentablemente, esta política ha generado uno de los sistemas educacionales más segregados del mundo (PISAOCDE 2012), sin aportar significativamente en calidad (Mizala y Torche 2012; Valin, 2011; Saavedra, 2013) y aumentando las desigualdades en la educación escolar, alejándose, al mismo tiempo, de una visión de la educación como un derecho humano y social al cual se debe acceder de manera gratuita y sin discriminación. Por lo anterior, es que resulta urgente acabar con dicha política y avanzar gradualmente hacia la gratuidad e inclusión en todo el sistema educativo obligatorio.”⁹⁶

El razonamiento establecido es el siguiente. El financiamiento compartido le pone un límite a la elección de las familias en educación. Esto pues, pueden querer ser parte de cierto proyecto educativo, pero no alcanzarles para pagar el “derecho” a admisión al mismo. La libertad de enseñanza tiene un doble ámbito, no solo consiste en la posibilidad de abrir, mantener y organizar

⁹⁵ Bellei et all. óp.cita. p. 41.

⁹⁶ Ibid. p. 10.

colegios, sino la posibilidad de los padres de elegir la educación de sus hijos. Por ello, es que al hacer efectiva la libertad de enseñanza independiente a los ingresos se está fortaleciendo el mandato constitucional.

Los tres ejes anteriormente descritos conviven entre sí a través de una regulación más intensa sobre el uso de recursos públicos. Al aumentar el gasto sustancial en educación es lógico que existan mayores controles por parte del Estado en sus usos.

Junto a lo anterior, el objeto de la Ley era “(...) incrementar el poder del Gobierno para cambiar los términos de relación con el capital de la educación escolar privada, obligándole a un comportamiento menos discriminatorio y más moderno tanto a partir de este proyecto como de las iniciativas futuras que vendrían.

En palabras del ministro de educación de la época don Nicolás Eyzaguirre: “Nosotros estamos respetando un esquema de educación super plural, con diversidad de proyectos educativos, mucho menos estatal que en la mayoría de las economías desarrolladas. Pero desmercantilizado. Entonces, yo diría es muy razonable... Aceptemos que la mercantilización de la educación en Chile se terminó”⁹⁷.

(ii) La Nueva Educación Pública

La segunda reforma central la constituyó la Ley N°21.040 (Crea el Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales). Esta significó un cambio de enorme trascendencia. Mas allá de las críticas y alabanzas que la

⁹⁷ Entrevista *Qué Pasa*, Sanhueza(2012).

literatura especializada le ha dado a la reforma, la misma significa el cambio más profundo del sistema educativo desde el proceso de municipalización impulsado por la dictadura.

“Se trata de un ejercicio normativo inédito para el sistema escolar chileno que, hasta ese entonces, contaba con un conjunto de principios globales definidos en la Ley 20.370/2009 que establece la Ley General de Educación, sin reconocer la particularidad y funcionalidad distintiva de la educación pública como pieza clave en el sistema escolar chileno”⁹⁸

Asimismo, el mensaje de la Ley planteaba: “sentar las bases para renovar y fortalecer la escuela pública chilena comprometiendo para ello la responsabilidad del Estado y otorgándole una institucionalidad adecuada y moderna”⁹⁹.

A mi parecer, la política de la Nueva Educación Pública reorganiza y reconstruye los fundamentos, lógicas y en general las operaciones que regulan los subsistemas de la educación chilena, siendo esta una de las políticas estructurales de mayor alcance de los últimos 30 años.

En general la reforma se mueve en los siguientes ejes:

- (i) La creación de un sistema para la educación pública y los principios que la orientan.
- (ii) Creación de una nueva institucionalidad que integrará el sistema.
- (iii) Democratización y la configuración de la Alta Dirección Pública.

⁹⁸ BELLEI et all. óp.cita. p.119

⁹⁹ República de Chile. Mensaje de la Ley N°21.040. p. 913.

Si se tuviera que definir la reforma, debería decirse automáticamente que corresponde a una reforma de gestión. En términos generales consiste en la generación de transformaciones de organización y funcionamiento de la educación pública chilena¹⁰⁰.

Respecto a la Ley propiamente tal, ésta empieza estableciendo siete principios articuladores¹⁰¹:

Principios Articuladores	Extracto articulado ley N°21.040
i) Calidad Integral	El Sistema se orientará hacia la provisión de una educación de calidad que permita a los estudiantes acceder a oportunidades de aprendizaje para un desarrollo integral, llevar adelante sus proyectos de vida y participar activamente en el desarrollo social, político, cultural y económico del país.
ii) Mejora continua de calidad	El Sistema velará por el mejoramiento sostenido de los procesos educativos que se desarrollen en los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales, con el objeto de alcanzar una educación de calidad integral e inclusiva.
iii) Cobertura nacional y garantía de acceso	Con el objeto de resguardar el ejercicio del derecho a la educación reconocido por la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, el Sistema asegurará la prestación del servicio educacional en todo el territorio nacional y el acceso de todas las personas, incluyendo especialmente a aquellas que tengan necesidades educativas especiales, de conformidad a la ley, a los distintos niveles educativos,

¹⁰⁰ La puesta en marcha de la Nueva Educación Pública.

¹⁰¹ Artículo 5 de la Ley N°21.040.

		considerando las formaciones diferenciadas que ellos incluyen, y las distintas modalidades educativas, velando además por la continuidad del servicio.
iv)	Desarrollo equitativo e igualdad de oportunidades	Los integrantes del Sistema deberán ejecutar medidas de acción positiva que, en el ámbito educacional, se orienten a evitar o compensar las consecuencias derivadas de las desigualdades de origen o condición de los estudiantes, velando particularmente por aquellos que requieran de apoyos especiales y una atención diferenciada, con el propósito de que puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.
v)	Colaboración y trabajo en red	El Sistema y sus integrantes basarán su funcionamiento en la colaboración, fomentando la cooperación permanente y sistemática entre las instituciones que lo componen, con el objeto de propender al pleno desarrollo de la educación pública.
vi)	Desarrollo de proyectos educativos inclusivos, laicos y de formación ciudadana	El Sistema debe favorecer la expresión y valoración de las diferencias entre los estudiantes y sus particularidades. Para ello, deberá asegurar, a lo largo de toda la trayectoria educativa, un trato no discriminatorio, en términos sociales, étnicos, religiosos, políticos, de género o de cualquier otro tipo que atente contra la igualdad de derechos y de oportunidades. Para estos efectos, el Sistema deberá asegurar especialmente el respeto por la libertad de conciencia, garantizando un espacio de convivencia abierto a todos los cultos y creencias religiosas, fomentar la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica y responsable, promover el cuidado y respeto por el medio ambiente y el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos.

vii) Pertinencia local, diversidad de los proyectos educativos y participación	El Sistema se encargará de promover el desarrollo de conocimientos, habilidades y valores que permitan a las personas y comunidades contribuir a asegurar, desde sus propias identidades, su supervivencia y bienestar, a través de una relación creativa y constructiva con sus respectivos entornos, reconociendo la interculturalidad, según lo establecido en el artículo 3, letra m), del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación. Para ello, los establecimientos educacionales dependientes de los Servicios Locales deberán propender a formar personas conscientes de su individualidad y de pertenecer a una comunidad y a un entorno, promoviendo una cultura de paz, justicia y solidaridad, participativa y democrática, comprometida con la conservación del medio ambiente.
--	---

Cuadro elaboración propia en base a ley N°21.040.

Lo primero que llama la atención de la nueva ley es que establece valores mínimos sobre los que operará el desarrollo de la Nueva Educación Pública. Esto es especialmente relevante, pues para llegar acuerdo se requirió de un compromiso entre las diversas fuerzas políticas. Esto quiere decir, que las ideas de participación ciudadana, política, participación, preocupación por el medio ambiente fueron debatidas de manera democrática.

Junto a lo anterior, la Nueva Educación Pública establece fines y un objeto del sistema público, consistente en: *“El Sistema tiene por objeto que el Estado provea, a través de los establecimientos educacionales de su propiedad y administración, que formen parte de los Servicios Locales de Educación Pública que son creados en la presente ley, una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando*

las particularidades locales y regionales, garantizando el ejercicio del derecho a la educación de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, en todo el territorio nacional.”¹⁰²

Con esto, la tarea pendiente consiste en garantizar principios generales para que estos se cumplan definitivamente. Al mismo tiempo, es proteger la enunciación de distintivos nacionales vinculados a la propia educación pública. Parece relevante agregar el objetivo dispuesto en el mensaje de la Ley: *“En ese contexto, es misión de la educación pública y del sistema que este proyecto crea, construir los ambientes de aprendizaje necesarios para garantizar que todos sus estudiantes, sin distinciones de género, socioeconómicas o de cualquier tipo, tengan las oportunidades y recursos para desarrollar al máximo los conocimientos, talentos, habilidades, aptitudes y valores que les permitan, a cada uno, alcanzar su máximo desarrollo espiritual, ético, afectivo, intelectual y físico, tal como lo establece nuestra Ley General de Educación. Una educación pública inserta de lleno en el siglo XXI, debe orientarse por una noción integral de calidad y fomentar actitudes tales como la creatividad, la innovación, la colaboración, el pensamiento crítico, la solidaridad, la responsabilidad y la autonomía, entre otras.”¹⁰³*

Como segundo punto la norma crea un nivel intermedio de gobernanza educativa, correspondiente a los Servicios Locales Educativos (SLE) que pasan a ser los responsables de la NEP, sustrayendo la administración de los

¹⁰² Artículo 3, Ley N°21.040.

¹⁰³ República de Chile. Mensaje Ley N°21.040. p.931.

colegios a las municipalidades. Para tales efectos, se modificaron el DFL N°1-3.063 de 1980, que inició el proceso de municipalización durante la dictadura y la Ley Orgánica de Municipalidades.

De esta manera se reorganiza la educación pública en torno a un nuevo diseño institucional que tiene como consecuencia directa, en primer lugar, la desmunicipalización de la educación¹⁰⁴. El traspaso de la totalidad de los establecimientos educacionales que actualmente dependen de los municipios hacia 70 Servicios Locales de Educación, correspondientes a organismos descentralizados cuyo único objeto será la provisión del servicio educacional en sus respectivos territorios de competencia.¹⁰⁵ Para tales efectos, se le da una personalidad jurídica propia, patrimonio propio que se administrará por el mismo y con el cual proveerá los servicios educativos.

Las facultades y el rol que le cabe al SLE está detallado en el artículo 18 de la Ley. Se puede destacar especialmente, la obligación de proveer a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que correspondan y administrar los recursos tanto humanos como financieros para lograr y cumplir los objetivos de la ley.

Una de las virtudes del SLE es que no divide las facultades de administración, de las técnico pedagógicas. El Sistema queda organizado de tal forma que lo obliga a trabajar en red de manera tal de fomentar acciones orientadas a

¹⁰⁴ Una de los pilares de la reforma educativa impulsada en dictadura.

¹⁰⁵ “Los SLE son organismos públicos especializados en la gestión educacional, descentralizados funcional y territorialmente, con una planta propia de personal altamente profesionalizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El servicio local tiene como función principal proveer educación pública en todos sus ciclos, con niveles de calidad y equidad crecientes”. BELLEI et all. óp. cita. p.129.

compatibilizar las actividades administrativas y de diseño de metodologías de enseñanza. En este sentido, se le da facultad y cierta autonomía a los SLE para pensar sus políticas a nivel local.

Otro elemento destacable al respecto corresponde a la introducción de una visión estratégica de ruta para la educación pública. Como se había planteado con anterioridad, en general las leyes propuestas no contemplaban instrumentos de planificación a largo plazo, que redundaba en una mirada a corto plazo e inmediatista respecto a resultados. A mi parecer, una de las lógicas bajo la que opera el “Estado Evaluador” y en general todo el “Sistema de Aseguramiento de Calidad” opera bajo es lógica. Por el contrario, se introducen elementos y miradas que permiten anticiparse a metas que siguen una hoja de ruta, con mayores elementos de definición resueltos con anterioridad.

La reforma cambia las circunstancias asociadas, respecto a la gestión al interior de los establecimientos, en el sentido que obliga a establecer relaciones entre sostenedores y las comunidades educativas (representantes del SLE, Directivos, Profesores, Estudiantes y Familias). Esto tiene como efecto una mayor participación en materia de gestión, desarrollo y participación, una cuestión crítica para el éxito de los sistemas educativos.

Por último, como aspecto relevante es que si bien no se modifica en esencia el sistema de financiamiento (correspondiente a ingresos vía subvenciones por asistencia), se introducen algunos elementos correspondientes a financiamiento basal. Esto quiere decir, que se le entrega dinero a los SLE independiente de la cantidad de alumnos que asistan. Estos elementos,

permiten contar con un antecedente para una reforma más profunda al sistema de financiamiento de los SLE.

III) LA INSTITUCIONALIDAD EDUCATIVA EN CHILE.

En el acápite anterior, se revisaron las diversas modificaciones legales que ha sufrido la regulación educativa en Chile. Para estos efectos se dividió la sección en tres partes, en primer lugar, se hizo referencia a los orígenes de la legislación estatal en materia educativa, con posterioridad se avanzó sobre el ciclo de reforma impulsada durante la dictadura, para terminar con el proceso abierto por la Presidenta Michelle Bachelet y sus reformas en materia educativa, que reconducía las demandas y proyectos surgidos tras las movilizaciones estudiantiles.

Como síntesis de lo revisado, podemos concluir que los cambios propuestos por la Concertación en medio de la Transición, devinieron en una regulación más intensa del mercado educativo. Es decir, no termina bajo ninguna circunstancia el sistema de financiamiento generado en la Dictadura Militar, que conlleva subsidios directos a sostenedores privados y “públicos” y que consagra la idea de la educación como un bien transable en el mercado.

La legislación tendió a normar en términos bien estrictos la forma en que se gestionan los recursos educativos, con el fin de mejorar la calidad educativa, aumentando los niveles de desigualdad en lo que se refiere calidad de la educación.

Además, y de manera inédita, en el último tiempo se iniciaron cambios profundos en materia de educación pública, consistente en una reorganización sistemática de su gestión. Esto implicó un proceso de desmunicipalización de las escuelas, un aumento de la regulación como competencias técnicas de los nuevos sostenedores o gestores educativos (los SLE) y una reorganización en base a competencias de los actores educativos como profesores y directores.

Ahora bien, para efectos de evaluar la forma en que se compone la regulación de la educación en Chile es necesario avanzar respecto a la institucionalidad que compone el entramado normativo de la regulación educativa, para efectos de entender que instituciones se involucran en la planificación de políticas, cuáles son sus facultades y que deberes tienen dentro del sistema educativo.

Para estos efectos, entenderé por institucionalidad, toda organización, tradiciones o pilares que aportan cierta continuidad y coherencia a un sistema de normas. Esta alusión no es estrictamente jurídica, pero nos permite entender la naturaleza jurídica de su locución.

La Institucionalidad está muy relacionado con la actividad que le es propia al Estado. Esto, ya que las instituciones vigilan que las normas se cumplan en el marco de sus facultades, según sus reglas de funcionamiento. Esto permite afirmar que la institucionalidad trasciende al hecho mismo, de lo estrictamente jurídico.

Eso pues, no corresponde solo asignarles el valor de establecer las reglas sociales, sino más bien de cristalizar determinados comportamientos sociales

de un momento histórico determinado. Esto entra en un contacto estricto con la administración, en el sentido que, la labor fundamental de administrar es hacer cumplir a través de reglas más o menos claras, lo instituido. La relación entre administración e institucionalidad, no es de género especie o de contenido entre una y otra, sino más bien, de una especie de igualdad en el sentido que hacen posible la ejecución de determinados intereses en la sociedad

En otras palabras, la institucionalidad no es más que la cualidad de pertenecer a una institución que por sus estructuras y funciones se reconoce como el gestor de ciertos intereses en un determinado momento y sociedad. La administración, por otro lado, se constituye a sí misma, como el gestor de los intereses del estado que hace viable la ejecución de políticas públicas o los fines que se da el propio estado para efectos de actuar en la vida social.

En general, regulaciones intensas dan lugar a instituciones intensas que conviven entre sí con el fin de regular de mejor manera la actuación de la administración, para conseguir los fines impuestos por el debate democrático y que cristaliza la Ley.

La educación no es la excepción, en esta materia, nos encontramos con una institucionalidad intensa y extensa. Esto quiere decir, que existen órganos administrativos que regulan la forma en que se despliega la voluntad general en torno a la Educación, pero que además contiene, una serie de formas jurídicas más irregulares que conviven con dichos órganos administrativos

dedicados a regular a los actores y particulares que participan de la actividad educativa.

Un gran ejemplo de aquello es la subvención educativa, que si bien no es una institución <<instituida>>, en la medida que no es órgano de la administración del Estado, si convive, articula y mueve la forma en que se organiza el Estado en materia educativa.

Con lo anterior claro, el presente acápite, tratará de buena parte de la institucionalidad educativa, consistente en lo siguiente:

- (i) La subvención educativa.
- (ii) El Ministerio de Educación
- (iii) La Superintendencia de Educación
- (iv) La Agencia de Calidad Educativa
- (v) Los Servicios Locales de Educación
- (vi) Las Direcciones Educación Pública

(i) Institucionalidad: La subvención educativa.

Como se dijo anteriormente, las subvenciones educativas entregadas por el Estado constituyen uno de los pilares principales del actual modelo educativo. Esto combinado con una amplia oferta de colegios (municipales – subvencionados y particulares), son quienes componen esencialmente el modelo educativo chileno desde dictadura.

Su desarrollo, en la década del noventa y del dos mil y estuvo esencialmente marcado por la idea de calidad y equidad educativa, en miras de modernizar el sistema. Para eso se desarrollaron diversos planes que tenían como objeto mejorar tanto la “calidad” -obtener mejores resultados en las pruebas de evaluación- la “equidad”¹⁰⁶ disminuyendo las brechas y la segregación del modelo. Los primeros antecedentes de tales pretensiones podemos encontrarlos en la elaboración del Programa de Mejoramiento en la Calidad de la Educación, que tuvo por objeto, por un lado, no revertir la municipalización, ni el sistema mixto que se implementó durante la dictadura y por otro, conducir y desarrollar una institucionalidad robusta, capaz de soportar y conducir políticas públicas educativas y de desarrollo educacional¹⁰⁷.

Para lograr ese fin, podemos identificar al menos tres etapas, implementadas por la Concertación: i) Una etapa de continuidad y profundización; ii) De disrupción y reformas y iii) De “arreglos” y tecnocracia¹⁰⁸. Todas las etapas tienen en común a mi juicio dos cuestiones; primeramente, una creciente inversión pública y gasto social en educación -cuyo objeto, era aumentar el acceso y la calidad- y por otro, el aumento progresivo y sostenido de colegios particulares subvencionados, esto en desmedro de la matrícula de colegios municipales.

¹⁰⁶ Al respecto: Cox, Cristián (editor) (2005): Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, p. 36.

¹⁰⁷ INSUNZA Jorge, óp. cita. p. 87.

¹⁰⁸ Ibid. p. 94

En ese sentido, el primer programa que encontramos es el “Programa de Mejoramiento en la Calidad de la Educación” (MECE), entre los años 1990 y 1997, teniendo como diagnóstico inicial, la incapacidad de la institucionalidad actual para incentivar mejoras sustanciales en calidad¹⁰⁹. Por otro lado “profundas” reformas -como la Jornada Escolar Completa, el financiamiento compartido y el aumento en gasto de educación- no hicieron más que intentar darle soluciones parches a problemas orgánicos-estructurales, aumentando aún más la segregación escolar y prácticas profundamente discriminatorias.

El ciclo de movilizaciones iniciado el 2006 y con posterioridad el 2011, abrieron un debate que estremeció la forma en que se concebía la educación, cuestionando concretamente, la forma orgánica que tomaba y las deficiencias que tenía. En ese sentido el proyecto iniciado durante el primero gobierno de la Presidenta Bachelet, que venía a modificar el sistema educativo con la pretensión de: “Una responsabilidad primordial del Estado es honrar la confianza que las familias depositan en las escuelas y liceos donde estudian sus hijos. Para ello, es necesario establecer mecanismo de aseguramiento que protejan el derecho de los ciudadanos a recibir una educación de calidad”¹¹⁰.

Teniendo este escenario como marco -continuidad del sistema orgánico y constitucional en materia educativa, reformas progresivas y política correctiva tecnocrática, que se suma a gran inversión pública, que veremos más adelante, entregada de manera constante, haciendo que los colegios

¹⁰⁹ Ibid. p. 87

¹¹⁰ República de Chile. Historia de la Ley N°20.529. p.7.

compitan entre ellos “desechando a los de menos calidad”- es que la Concertación, implemento una serie de programas cuyo objeto principal, era conducir los procesos educativos, formar el curriculum escolar. En concreto, intentar de alguna manera, igualar los proyectos educativos, bajo un modelo de prestaciones escolares comunes, en materia educativa, esto bajo las condiciones que imponía el propio SIMCE.

Una vez que hemos determinado el marco general en el que se encuentra el gasto público educativo y la “racionalidad” del sistema de asignación de fondos públicos, es necesario adentrarse en la legislación vigente sobre subvenciones y la responsabilidad -como veremos más adelante- de la Superintendencia de Educación en la fiscalización y control de los recursos que el Estado entrega.

No sin antes hacer referencia, a lo que, según Cox, marca la diferencia entre las políticas educacionales y de entrega de recursos, de la dictadura y la Concertación.

Para el autor, a pesar de que el modelo no cambia entre uno y otro gobierno, la lógica bajo la cual se realiza si lo hace: la política de los 80's se enmarca en un quiebre político institucional cuyo objeto fundamenta es la reorganización político-jurídico del país; se recortó el gasto público, se desfinanciaron proyectos sociales, se descentralizó los fondos fiscales, se quitaron prestaciones¹¹¹. La política y programa que presenta la Concertación en cambio se realiza para potenciar las oportunidades que la naturaleza misma del sistema tiene posibilidades de realizar, esto es, son medidas y

¹¹¹ Óp. cita, COX Cristián, p. 7

planes que tienen un orden progresivo y cuyo horizonte último es la igualdad y equidad del sistema.

Para aquello, se realizaron modificaciones legales que permitieron un avance graduado a tal objetivo, sin desconocer la experiencia acumulada anterior. Esta experiencia -bajo la dictadura- tiene varias caras: por un lado, la descentralización y la eficiencia de uso de recursos, por otro, el cambio de institucionalidad, respecto al control burocrático de los establecimientos (pasaron de ser dependientes del Ministerio a ser dependientes de municipalidades) y la entrada de actores privados a ser prestadores de servicios educativos: “La reforma a comienzos de la década de los 80’s tuvo fundamentos financieros, de eficiencia y de distribución de poder, los que se interpretaron como decisivos para una mejora en la calidad de la educación.”¹¹²

Respecto al cambio pedagógico, según el mismo Cox, este no sucedió: no hubo una modificación de la malla educativa, una intervención de las universidades o agencias gubernamentales encargadas de acompañar procesos educativos, por el contrario, la búsqueda de la mejora en educación solo se enmarca dentro del espacio general de competencia que se da por obtener un aumento de matrícula y por tanto de fondos públicos: “Las mejoras en los resultados se buscaron prioritariamente a través de cambio en la gestión”¹¹³.

¹¹² Ibid, p. 15

¹¹³ Ibid, p. 23

La forma en que los gobiernos -tanto la dictadura como los posteriores, concertacionistas- entregaron las ayudas públicas fue a través de la subvención educativa. Esto, pues permite reproducir los límites a la actuación del Estado, desarrollados en la Constitución del 80: se realiza el principio de subsidiariedad y se siguen los mandatos generales constitucionales (artículo 19 n°10 y n°11).

Por otro lado, para economistas, como Jofré¹¹⁴, pareciera preferible entregar subvenciones educativas, en la medida que le permite al Estado focalizar su gasto público en la oferta, aumento la capacidad de cobertura y financiar proyectos educativos eficientes. Para él, la subvención operaría en dos posibles formas: i) la entrega de una oferta gratuita, con un servicio brindado por el mismo Estado; ii) una subvención a la oferta o la demanda dependiendo del servicio que se elija. La forma en que se debe asignar dicha subvención debe ser a través de un sistema de incentivos que permita medir la calidad y asignar recursos adecuadamente. La subvención a colegios particulares según éste es la que más permite encauzar dichos objetivos, pues es más fácil de controlar respecto a la matrícula y porque es la más elástica, respecto a los cambios en la asignación de recursos.

Sin embargo, el sistema de *vouchers* educacionales, ha sido también ampliamente criticada. En el informe de la OECD, se estima, que el modelo educativo chileno pone demasiado énfasis en el mercado, a la hora de pensar la calidad en la educación. Por otro lado, a pesar del aumento de cobertura

¹¹⁴ Óp. cita, Jofré, p. 24

existe un estancamiento en la calidad educativa, medida por las pruebas estandarizadas.

En ese sentido las reformas impulsadas en los 90's que tenían por objeto modernizar el modelo educativo, lo único que lograron es profundizar la inequidad educativa y la fragmentación de los servicios en educación. Esto sumado a la inexistencia de agencias gubernamentales, específicamente diseñadas para desarrollar políticas públicas en educación, dieron como resultado un estancamiento de la educación chilena.¹¹⁵

Ahora bien, para entrar de lleno a nuestra legislación, es necesario, primeramente, dar aproximaciones sobre que son las subvenciones y su razón en materia educativa. Es acuerdo entre la doctrina nacional, que el Estado, según lo establecido en la Constitución de 1980 actúa bajo el principio de subsidiariedad. El **principio de subsidiariedad** es uno de los pilares de organización de nuestra república y tiene diversos ámbitos de aplicación, en el sentido, de que no solo organiza su intervención respecto a los denominados grupos intermedios -sino por, sobre todo- lo hace respecto a la economía misma¹¹⁶. **La subsidiariedad debe ser entendida por tanto**

¹¹⁵ CORNEJO Rodrigo, "El experimento educativo chileno 20 años después: Una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar" (2006), Revista Electrónica Iberoamericana Eficiencia, Calidad y cambio en la educación, p. 10

¹¹⁶ "Sólo por excepción el Estado puede asumir cometidos empresariales, si se satisfacen los requisitos definidos por el principio de subsidiariedad" Aróstica Maldonado, Iván, Crónica sobre la expansión del estado empresario y el retraimiento de la iniciativa privada, en Ius Publicum 2 (1999), p. 129

como: “criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma”¹¹⁷.

El principio de subsidiariedad del Estado, presupone que la forma de organización de la sociedad civil debe estar alejada del Estado y, por tanto, son los individuos y sus organizaciones quienes, deben prodigar no solo resolver sus necesidades, sino, organizarse para satisfacerlas. La fuente legal de tal principio, son el artículo 1 inc. 3° de la CPR, que señala que: "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos" y el artículo 19 n° 21) de igual cuerpo normativo: “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.”

Sin embargo, el Estado si interviene de distintas maneras en la actividad económica. Tradicionalmente, lo hizo directamente: a través de empresas estatales que entregaban servicios o competían directamente en el mercado. Es la idea que en economía moderna se entiende por Estado interventor, o el Estado como motor de la economía. La tendencia mundial en parte importante del siglo XX, estuvo marcada por una gran cantidad de recursos que los Estados focalizaban y que entregaban a privados a través de ayudas públicas o con actividad económica. La razón de la misma es esencialmente

¹¹⁷ LOO GUTIERREZ, MARTIN: “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, Revista de Derecho PUCV (2009), pp. 391-426

clara, en un mundo devastado por las guerras, con el crecimiento de la influencia de la URSS y la planificación centralizada en un gran capital estatal, la necesidad de inversión privada es limitada por su propia existencia: los capitales no podían realizarse en la competencia, sino a través del representante social general, esto es, la intervención del Estado en la economía.

Sin embargo, la actividad del Estado en la economía puede remontarse mucho antes: a inicios del siglo XVIII y con la revolución industrial y las doctrinas liberales evolucionando, el Estado cumplió un rol en el desarrollo del comercio y la industria a través de exenciones impositivas, proteccionismos en ciertas áreas y pequeñas obras públicas. Durante el siglo XIX, el Estado fue un motor que impulso obras públicas junto a privados: uno de los ejemplos más clásicos de dicha intervención es el ferrocarril y obras públicas de gran escala. Es en el siglo XX en que la intervención empieza a tomar variadas formas y llega de manera más directa a los ciudadanos, a través del desarrollo del Estado social o Estado de bienestar.

A esta actividad de la administración pública se le conoce como la actividad de fomento. Debemos entender por actividad de fomento lo siguiente: “se entiende aquella modalidad de intervención administrativa que consiste en dirigir la acción de los particulares hacia fines de interés general mediante el otorgamiento de incentivos diversos”¹¹⁸ y es manifiesto de la potestad administrativa de dirección y discrecionalidad, pues exige, no solo el traspaso

¹¹⁸ CORDERO, Luis. óp. cita. p. 477

a fondo perdido de recursos públicos, sino más bien, supone actividad de planificación de la administración pública.

La actividad de fomento puede tomar una infinidad de formas, pero se caracterizan esencialmente por el traspaso y focalización de gasto público en que el poder público, entrega a terceros con un fin determinado y que le permiten a quienes reciben esa ayuda obtener incentivos para realizar una determinada actividad económica. Su finalidad puede tomar dos formas, la del fomento social y la del fomento económico.

La primera se caracteriza “mediante el otorgamiento de estímulos, trata de incentiva a los particulares para que a través de diversas actividades se alcancen objetivos de carácter social, tales como la contratación de mano de obra femenina, insuficiente nivel de escolarización, promoción de viviendas, etc.”¹¹⁹, por otro lado, el fomento económico tienen como objeto capitales (ya sea pequeños, medianos o grandes), para promover su propia actividad económica, es decir, supone el traspaso de activos públicos a privados, cuyo objeto es la posibilidad de competir en el mercado, desarrollar externalidades positivas o fomentar investigación, inversiones, etc.

Como dije, la actividad de fomento es de fundamental importancia a la hora de pensar el fomento a la producción y la de permitir por tanto la intervención de variados sujetos productivos y así, el desarrollo del bienestar de la mayoría.

¹¹⁹ CORDERO, Luis. óp. cita. p. 478

Doctrinariamente se ha discutido sobre el concepto de actividad de fomento, así se ha distinguido entre un concepto amplio y uno estricto: El concepto amplio de la actividad de fomento, se refiere a todas las actividades de la administración que otorgan ventajas o beneficios económicos. Las formas son infinitas tanto, como el derecho y el marco de actuación de la administración lo permita. Por otro lado, el concepto estricto, delimita las ayudas públicas a la subvención, que se realiza a través de una transferencia dineraria, afectada al cumplimiento de determinado fin, a través de la realización de una actividad de interés público o social.¹²⁰

Además, en derecho comparado se ha establecido que la actividad de fomento debe tener sus propios límites internos. Esto es, no solo cumplir los requisitos de todo acto administrativo, sino también, someter las ayudas públicas a la estabilidad presupuestaria y al respeto de la libre competencia. En efecto, el desarrollo del derecho administrativo y el aumento de la intervención estatal, hizo que dicha actividad se fuera legalizando y reglamentando cada vez más y las ayudas públicas no fueron la excepción. Así en España se ha establecido que: “las Administraciones públicas deben tener en consideración los efectos de su actuación, y por tanto, dar cumplimiento a los principios del mandato del buen gobierno”¹²¹. Se debe velar, asimismo, porque dicha intervención no afecte el desarrollo mercantil y la libre competencia. Para eso respetar el propio régimen jurídico, así como el internacional es esencial. El caso europeo parece ejemplificador: la actuación del Estado no solo debe mirar el

¹²⁰ Universidad de Navarra, “Lecciones de Derecho Administrativo III, La actividad de fomento” (2015), p.7.

¹²¹ Ibid. p. 5

cumplimiento del régimen general de libre competencia que el legislador nacional o local haya establecido, sino que, además mirar los mandatos generales del Derecho comunitario europeo y analizar cómo podría afectar su intervención.

Ahora bien, respecto a las características principales de la actividad de fomento, el profesor Cordero¹²² determina que estas son: i) Es una forma de intervención administrativa, esto quiere decir, que es una forma de actuación administrativa, que responde a determinados criterios y discrecionalidad; ii) A diferencia de otros tipos de intervenciones no utiliza ni la coacción, ni necesariamente genera aumento de la actividad estatal (díganse aumentos de servicios públicos, contratación de trabajadores, etc); iii) Supone una ventaja para sujetos privados; iv) La actividad de fomento es en si discriminatoria, pues supone la entrega de recursos, guiados por las decisiones de la administración respecto a un interés público determinado; v) Las actividades que son beneficiadas deben tener una finalidad colectiva, es decir, la obtención de fines colectivos y no puramente particulares; vi) A diferencia de la intervención directa, no es la propia administración quien asume el riesgo, sino que se media a través de la actividad de un particular; vii) Son los particulares quienes actúan de forma meramente voluntaria.

En Chile la actividad de fomento del Estado ha sido intensa, a pesar de que podemos remontar dicha actividad desde la creación de la República, es en el siglo XX donde toma la mayor preponderancia. En efecto, la política de

¹²² CORDERO, Luis. óp. cita. p. 478.

desarrollo industrial que se pensó para Chile y Latinoamérica en general, tras la profunda crisis vivida el año 29', tenía como sostén la actividad económica del Estado. Así influidos por las nuevas corrientes económicas especialmente el Keynesianismo y por la relativa estabilidad de la que gozaba el bloque socialista (la URSS, principalmente, quien vio incrementado su PIB, así como su desarrollo industrial y agrícola, los mismos años en el que el "bloque capitalista" caía en una de sus peores crisis), la ISI (industrialización por sustitución de importaciones), fue la forma de revertir los efectos adversos de la fuga de capitales transnacionales en Chile y el cierre del mercado mundial para las principales exportaciones chilenas: el cobre y el salitre.

En ese camino, la actividad del Estado no debía tener por fin la competencia y la obtención de beneficios económicos de su propia actividad, sino más bien, la posibilidad de construir de manera planificada, el desarrollo capitalista e industrial. Para eso, se crearon una serie de órganos y servicios públicos que posibilitaran dicho camino, siendo la principal institución encargada la CORFO. Además de la CORFO, el Estado ya había asumido tareas de estructurar la economía, con la creación del Banco Central se posibilitó regular la política monetaria y cambiaria. Sin embargo, un bajo ciclo de renta obtenido por la venta de cobre, un alto índice de endeudamiento y una inflación acumulada, hizo insostenible el modelo productivo: lo que aparece evidentemente entre la burguesía es una disputa sobre la participación de la riqueza social, esto es, como el Estado focaliza su gasto público y en que lo hace. Con el crecimiento de dicha disputa y la necesidad del propio capital de centralizarse y concentrarse, esto es, acabar con los

capitales que no pueden competir en el mercado, aparece la acción política de la clase obrera, que venía ganando peso y que, con un programa de concentración de capitales en manos del Estado, logró llegar a ser gobierno, de la mano de la Unidad Popular. En dicho proceso, el aumento del gasto social, la emisión de circulante y un relativo aislamiento respecto a la posibilidad de endeudamiento, llevo al colapso de un sistema altamente proteccionista e ineficiente de entrega de ayudas públicas, es decir, la transferencia de dineros fiscales a privados¹²³.

En concreto las principales áreas beneficiadas por dichos traspasos -desde 1930 hasta 1973- podemos dividir las en tres:

1. Minería: Con el fin del ciclo del salitre, los gobiernos de la época intentaron impulsar una doble política: por un lado, mantener a través de la creación de nuevas empresas y créditos fiscales el desarrollo de la industria y por otro, buscar el desarrollo industrial en otras áreas mineras. Así, se crea la ENAMI -empresa nacional de minería- encargada esencialmente de fomentar el desarrollo de pequeñas empresas mineras, entregar créditos y la inversión en desarrollo tecnológico. Además, por el desarrollo de ambas guerras mundiales se obtienen grandes dividendos por la venta de cobre, que tiene beneficios sobre la balanza comercial chilena.

¹²³ “En esencia, cumplir estas “demandas particularistas” implicaba asignar las rentas en favor de los grupos mas influyentes y ello constituyó la base de una expansión sostenida de la intervención estatal de la economía (...) El sesgo de las políticas en contra del cobre y la agricultura, se introdujo en nombre de la “industrialización”. La producción nacional de bienes de consumo e intermedios fue fuertemente protegida mediante estructura de aranceles altos y diferenciados, un tipo de cambio diferenciado, licencias y prohibiciones de importación y una gran cantidad de otras disposiciones y subsidios indirectos”. Fontaine, J. “Transición económica y política en Chile: 1970-1990”

Posteriormente con la compra de acciones por parte de Frei Montalva de sociedades mineras estadounidenses y luego la nacionalización del cobre a través de expropiaciones directas por parte del presidente Allende, se crea CODELCO.

2. Industria: Con una deficiente industria interna y la imposibilidad de competir en el mercado mundial y regional, lo que aparece evidente o más bien necesario es el levantamiento de barreras arancelarias que permitieran cierta estabilidad a las empresas e inversiones de pequeños y medianos capitales chilenos. Además, se crearon un sinnúmero de empresas estatales enmarcadas dentro de un plan de desarrollo nacional, tras el terremoto de Valdivia. Para esto, se crea como dije anteriormente la CORFO, institución encargada no solo de planificar la intervención del Estado, así como la entrega de recursos, sino, además, ser el nexo entre la actividad empresarial del Estado y la actividad económica privada. La tasa de crecimiento del sector industrial fue relativamente gravitante, en el período, pero fue proporcionalmente menor respecto a los beneficios entregados por la industria minera. Esto se suma además que la única forma de proteger las tasas arancelarias era a través de un aumento del circulante de papel moneda y un tipo de cambio que no podía ser regulado, que tenía como resultado no solo una alta inflación, sino que, además, la obtención de menores ingresos por exportaciones.

3. Agricultura: Como ha relatado en largos trabajos la profesora Correa¹²⁴, el campo chileno vivió una serie de transformaciones durante el siglo XX, pero de manera mucho más lenta que el resto de los sectores económicos. Los resabios del latifundio y formas de explotación económica del campo a través del inquilinaje, sumado al bajo precio de los productos de precios, sostenido por el control de precios que se había implementado desde 1940 en adelante, hacían que el sector agrícola no repuntara, ni fuera un sector gravitante en la economía chilena. A pesar de lo anterior, hubo intentos de modernizar el campo: exención de impuestos para aquellos que inviertan en tecnología, tasas arancelarias altas, aseguramiento de mercados a través de compra obligatoria por parte del Estado, que culmina finalmente con la implementación de una reforma agraria, para los grandes dueños de terrenos. Se crea así la Corporación de Reforma Agraria y el Instituto agropecuario.

Tras el golpe de estado y con la influencia de sectores económicos ultraliberales, se inició un proceso de liberalización de la economía chilena: se levantaron las tasas y se acabó con el proteccionismo de la industria interna, lo que significó la quiebra de una gran cantidad de empresas, se privatizaron un sinnúmero de empresas públicas a través de un reajuste generalizado, esto es, la disminución del empleo público y la descentralización y desconcentración de servicios. Esto tuvo como

¹²⁴ CORREA Sofia, “Historia chilena del siglo XX: Balance paradójal”, Sudamericana (2001).

consecuencia, una drástica disminución del PIB interno, un aumento relativo del desempleo y un aumento proporcional de la pobreza.

El objetivo de dichas políticas económicas no era otro que permitir la acumulación y concentración de capitales. Esto significó una disminución de la calidad de vida, tanto de la clase obrera medianamente especializada, como de los sectores más pobres de la sociedad. Se suma lo anterior dos recesiones económicas severas. Irónicamente, la forma en que se realizó y se estabilizó el modelo económico, fue a través del traspaso dinerario del Estado a privados. Es decir, a pesar de que en el “papel” la forma en que aparecía la política económica durante la dictadura, era la potenciación del sector privado y una “ruptura” con el estatismo; la forma en que se realiza esa potencialización marcaba un espacio de continuidad: el Estado seguía -y sigue- entregando gran cantidad de recursos para el desarrollo industrial y económico, cuyo desarrollo está a manos de privados¹²⁵. La forma en que entrega dichos recursos es a través de la subvención.

En síntesis, el Estado, durante gran parte del siglo XX, propicio el desarrollo de los países a través de ayudas directas o subsidios. Dentro de nuestra tradición legal e institucional se ha entendido esta ayuda directa como *fomentos administrativos* que tienen como objeto proteger o promover determinadas actividades, sin por eso, asumirlos como funciones del Estado.

¹²⁵ Guevara, S. “Los cambios de la acumulación de capital a nivel mundial y los procesos regionales de integración: un análisis de los distintos enfoques teóricos.” Revista Política Hoje (2011). N°20. p. 54. y Núñez, R. “Las transformaciones del empresariado chileno: Empresarios y Desarrollo”. Tesis de Doctorado (2004).

Son la alternativa a la creación de servicios públicos y por ende de la ampliación de la actividad estatal¹²⁶. Otro sector de la doctrina ha denominado a la ayuda directa como *ayudas públicas* cuyo contenido es toda compensación mediata e inmediata de bienes determinados que da el Estado en la implementación de políticas públicas.¹²⁷

En Chile la entrega de fondos públicos para fomentar la actividad económica y de diversos órdenes han ido siendo implementado a lo largo de nuestra historia pudiendo distinguir al menos dos períodos, el liberal, donde las ayudas públicas se entregaban principalmente a través de financiamiento vía subsidio y en donde son los privados -y grupos intermedios- quienes asumían de manera exclusiva iniciativas económicas encaminadas a resolver sus propias necesidades; por otro lado, los intervencionistas, en donde la actividad del Estado toma mayor preponderancia y tienen como objeto esencial suplir a través de servicios públicos las necesidades de la sociedad civil.

En materia jurídica, dentro de nuestra doctrina ha existido una larga discusión sobre el concepto mismo de subvención y si éste es amplio o restringido. La doctrina “amplia”, concibe la subvención como: “todo beneficio económico, con objeto de fomentar o impulsar determinadas actuaciones que pueden considerarse de interés general.”¹²⁸ La doctrina “restringida” y mayoritaria,

¹²⁶ MACHMAR WILLIAM, “La subvención administrativa: Concepto y régimen jurídico” Revista de Derecho, Escuela de Postgrado, Universidad de Chile, pp. 62

¹²⁷ Ibid. pp. 63

¹²⁸ Ibid. pp. 7

define en cambio la subvención como: “atribución patrimonial, principalmente entrega de dinero, que se recibe de la Administración a fondo perdido y que moralmente debe ser aplicado a una determinada finalidad”¹²⁹. Más allá de las diferencias que puede haber entre ambas conceptualizaciones, pareciera ser claro, que ambas definiciones tienen en común algunos elementos que nos permiten caracterizar y entender la subvención. Primero, respecto al objeto mismo de la subvención: este es una transferencia o beneficio que hace entrega el Estado. Es decir, la Administración a través de leyes o glosa presupuestaria, se obliga a si misma a entregar determinados beneficios sin esperar retribución económica o devolución alguna de esos mismos beneficios. Segundo: el fin, la entrega de estos determinados beneficios por parte de la Administración tiene un determinado fin, que puede sustentarse en el interés general y que *obliga* a quien se entrega a aplicarla al objeto de esa determinada subvención. Tercero, el beneficiario, quien recibe la subvención y debe utilizarla y realizarla con un determinado fin.

La doctrina, ha considerado así, que los elementos antes descritos corresponden a: i) el elemento objetivo, que corresponde a la prestación que entrega el Estado. Que es a fondo perdido y que salvo norma expresa, no puede transformar su naturaleza jurídica¹³⁰, por decisión unilateral de la administración; ii) un elemento subjetivo, que contiene dos partes: el otorgante, que es *siempre* la Administración del Estado y por ende el

¹²⁹ MACHMAR William: “Ayudas Públicas. La subvención en el derecho administrativo”, Tesis Grado Magister(2011) pp. 88

¹³⁰ MACHMAR William, óp. cita. pp.68

patrimonio de donde sale la subvención también es de la Administración. La segunda parte es el beneficiario, quien en principio es siempre un privado, esto es, una persona natural o jurídica y excepcionalmente una persona jurídica de derecho público -desde empresas estatales hasta las municipalidades, quienes pueden ser beneficiadas sin atentar contra su autonomía-; iii) Por último un elemento teleológico, que dice relación con el fin al que están afectas las subvenciones y que suponen cierta manera, una especie de obligación a la utilización de determinados recursos, con un fin también determinado, es decir: “la subvención es siempre una transferencia “afectada a un fin”, o sea, cuya eficacia completa dependerá de que se realice una determinada actividad que se considera de interés público.”¹³¹

Una vez que tenemos estos tres elementos, podemos dar el paso a realizar un análisis sobre las subvenciones educativas y sus fundamentos jurídicos.

La subvención educativa tiene un doble objeto: asegurar el acceso a la educación y fomentar la calidad a través de la competencia. Las reformas que hicieron posibles la existencia del sistema de subvenciones educativas se empezaron a implementar desde la dictadura. Su desarrollo aparece esencialmente vinculado -como afirmé en acápites anteriores- a la idea de la descentralización y al ahorro de costos para el Estado. Son varios elementos que podemos ver -según la literatura al respecto- configuran tal reforma: i) La transferencia de establecimientos, del ministerio a la municipalidad; ii) Cambio de subsidio: ya no se subsidia la oferta, sino la demanda. Es decir, se asignan recursos dependiendo de la cantidad de alumnos; iii) Cambios

¹³¹ Ibid. pp. 71

legislativos en materia laboral para el profesorado: dejaron de ser empleados públicos, se golpeó a su organización (el SUTE) y se levantó un nuevo referente, el Colegio de Profesores; iv) Se inició un proyecto nacional de evaluación, obligatorio y estandarizado; v) Libertad de desarrollar proyectos educativos, sin mayor control del mismo y vi) un aumento del gasto público en educación.

Todas estas reformas tuvieron como consecuencia un aumento significativo de la cobertura a nivel básico y medio, no así con la calidad y la equidad. En efecto, según las mediciones conocidas -realizadas en algunas escuelas a principio y fin de la década de los 80's- mostraron una disminución de los resultados en pruebas estandarizadas. Cuestión similar pasa con la equidad: la segregación por grupos socioeconómicos se profundizó tras las reformas realizadas y que se mantiene en la actualidad¹³². Según datos de la época, los alumnos de colegios particulares subvencionados tenían en promedio, un ingreso mucho mayor, que aquellos de colegios municipales, asimismo sucedía con el índice de escolaridad de los padres de los estudiantes. Así se ha planteado que las reformas en términos puramente educativos fueron deficitarias¹³³, sin dejar de considerar, que los cambios introducidos en términos de gestión y administrativos permitieron consolidar el acceso a la educación.

Tras el retorno a la democracia, la Concertación llegó con un ambicioso programa de gobierno y de “cambios”. En materia educativa, tenían una

¹³² Óp. cita, BRUNNER, José. óp. cita. p. 71

¹³³ COX. óp. cita, p. 17 y CORNEJO. óp. cita, p. 21.

agenda profusa en reformas, que se fueron implementando progresivamente. Esto sin alterar los pilares del modelo educativo que existen hasta hoy.

Los cambios impulsados durante los 90's, tienen cinco grandes ejes: i) Aumento del gasto público en educación, ii) Reforma curricular, iii) Mejoramiento de la profesión docente a través de la legislación del estatuto docente, iv) La jornada escolar completa y v) Articulación de planes nacionales educativos.¹³⁴ Estas reformas estuvieron asesoradas por distintos organismos internacionales, entre los que destacan el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que pujaron, a una desregulación en materia educativa, fomentando la descentralización, la autonomía escolar y la inexistencia de agencias administrativas encargadas de supervigilar los planes.

Para Cox, esta situación es clara a la hora de reflexionar y pensar la efectividad de políticas públicas educativas. Podemos observar, a partir de su reflexión que existirían al menos tres niveles en las que analizar dichas políticas: i) Un primer nivel de marco general de funcionamiento, esto es, la institucionalidad misma y las condiciones político-sociales en las que se desenvuelve; ii) Un segundo nivel dirigido esencialmente a mejorar calidad y equidad y iii) Dice relación con políticas focalizadas a mejorar y transformar la estructura curricular interna de la educación. Cuando estos tres niveles funcionan de manera cohesionada, las políticas implementadas a nivel central tienen repercusiones a todos los establecimientos.¹³⁵

¹³⁴ Óp. cita, Cornejo, p. 12

¹³⁵ COX Cristian, "Educación en el bicentenario: Dos agendas y calidad de la política", Revista Pensamiento Educativo(2007), p. 180

Así planteado, la subvención educativa pareciera tener dos caras, por un lado, cristalizó el acceso educacional, pero por otro, aumentó la segregación educativa y no entregó aún los incentivos suficientes a la hora de pensar la calidad.

La legislación al respecto tiene larga data en nuestro país, según varios autores podemos encontrar su origen, en las primeras escuelas para hijos de obreros en las mineras o en los cambios políticos y educacionales de mitad del s. XX¹³⁶. Pero no es hasta 1986, cuando se empieza a legislar y regularizarlas. Esta reforma, como dije, no solo sistematizó su entrega, sino que reformó, la contratación de profesores, modificación a su régimen laboral, descentralizó los servicios, etc.

Así específicamente sobre las subvenciones, fue el DL N° 2438 de 1978, que fijó las subvenciones a los establecimientos particulares gratuitos. En dicho DL se determinó el objeto de las subvenciones: “el régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales para proporcionar un adecuado ambiente educativo y cultural”. Luego el DL N° 3166 de 1980, entregó la administración de liceos técnicos a personas jurídicas sin fines de lucro. Por último, el más importante decreto sobre subvenciones salido durante la dictadura militar, el número 3476, que fijó las normas de los establecimientos particulares subvencionados y determinó el monto de la subvención a este tipo de establecimientos¹³⁷. Tras el retorno a la democracia y durante los gobiernos de la Concertación, se impulsaron

¹³⁶ BRUNNER, José. óp. cita. p.22.

¹³⁷ DIAZ, José y SAN MARTÍN, Pablo. óp. cita. p. 132.

diversas normas que intentaron sistematizar y refundir la Ley de Subvenciones, como el DFL N°2 de 1992, el DFL N°2 de 1994 y el DFL N°5 de 1992. La más reciente sistematización al respecto (sin mencionar la ley de inclusión, pues tiene otras características), se promulgo el DFL N°2 de 1998, texto refundido y denominado “Ley de Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos”. Además del DFL N°2, existen diversas leyes especiales, que contienen y entregan subvenciones por otros ítems o motivos y que se han ido creando, al aumentar el gasto público en educación y ampliar su cobertura. Estos ítems en educación se entregan indistintamente a colegios particulares y municipales, siendo una de las cuestiones más cuestionadas en la actualidad. Por último, es menester agregar, las últimas modificaciones realizadas -que se analizaran posteriormente- en materia de subvenciones educativas y su control, como en las leyes números 20.883 y 20.903.

El régimen de subvenciones está regulado en el DFL N°2 de 1998, con diversas modificaciones posteriores, resultado -la mayoría- de varios años de movilización estudiantil. En el presente acápite, revisaré los primeros artículos Del DFL N°2 así como alguna de los deberes de la superintendencia. El artículo 1 del DFL N°2 establece el marco aplicación y entrega de las subvenciones educativas: “La subvención que la educación gratuita y sin fines de lucro recibirá del Estado, en virtud de las normas constitucionales vigentes, por las disposiciones de la presente ley (...)”. Es decir, es la ley que regulará a los establecimientos particulares que se acojan a tal sistema, o municipales según lo determina la misma ley en su artículo 4. Además, el primer artículo prescribe que la presente ley y lo que regula está enmarcado

dentro del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Posteriormente en el artículo 2 se establecen dos cuestiones fundamentales: por un lado, el objeto mismo de la ley¹³⁸ y de las subvenciones educativas en general y, por otro, determinar quién será la persona jurídica de quien dependerá el establecimiento: se prescribe que debe hacerlo el “sostenedor”, quien asumirá la responsabilidad ante el estado y la comunidad escolar la responsabilidad de mantener y administrar el establecimiento según lo prescrito por la ley y su reglamento. El sostenedor, debe a su vez, según la misma ley, cumplir con ciertos requisitos taxativos: entre ellos los más importantes, son contar con un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres y el no haber sido sancionado por las inhabilidades de ser sostenedor, según artículo 50.

Es el sostenedor, cumpliendo sus funciones quien gestionará las subvenciones educativas, para ello, tales recursos estarán afectos a utilizarse para **finés educativos y solo podrán destinarse para cumplir aquellos actos que tengan por objeto directo aquello**, esto lo determina el artículo 3, que además prescribe en su inc. 4 que: “La superintendencia de educación, mediante instrucciones de carácter general, regulará lo dispuesto en el inciso precedente y fiscalizará su cumplimiento.” Es decir, se establece una obligación de regulación y vigilancia sobre los sueldos y contratos de trabajo, respecto a la administración misma. Es decir, debe evitar -por ejemplo- que

¹³⁸ El de “crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales y demás elementos propios de aquella, proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural.”

se paguen sobresueldos a personal administrativo¹³⁹. Asimismo, en el artículo 3 quarter, se permite que, con objeto de la buena administración de recursos, las subvenciones educativas que un sostenedor reciba, puedan ser utilizadas indistintamente en los establecimientos de su dependencia. En el artículo 4, se determina que los establecimientos que las municipalidades tengan a su cargo puedan optar a subvenciones, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 6 de la misma ley. Estos requisitos -que se aplican indistintamente a particulares subvencionados como municipales propiamente tales- son requisitos taxativos, que tienen como objeto fundamental regular el funcionamiento de colegios y liceos que optan a la ley de subvenciones¹⁴⁰. El artículo 5 establece una serie de deberes de los sostenedores respecto a información que debe entregarse a la superintendencia que dice relación con su administración y uso de los recursos.

El artículo 8 establece el procedimiento por el cual los establecimientos de enseñanza básica y media, así como pre-básica, pueden solicitar acogerse al beneficio de la subvención, solicitud que debe ser respondida por el Ministerio de Educación en un plazo máximo de 90 días. Se entenderá

¹³⁹ En el artículo 3° ter se establece la obligación de devolver los recursos con fines educativos que no se hayan utilizado para tales. Se reajustará de acuerdo al IPC y además, la Superintendencia deberá poner una sanción administrativa de multa sobre la misma.

¹⁴⁰ Para que los establecimientos de enseñanza puedan impetrar el beneficio de la subvención, deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Que tengan el reconocimiento oficial del Estado por haber cumplido los requisitos establecidos en el artículo 46 del decreto con fuerza de ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación. Tratándose de sostenedores particulares, éstos deberán estar constituidos como corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro de acuerdo al Título XXXIII del Libro I del Código Civil, como personas jurídicas de derecho público, como corporación o entidad educacional en los términos de esta ley o como otras personas jurídicas sin fines de lucro establecidas por leyes especiales.

aprobada la solicitud, cuando fuera aprobada por el Ministerio de Educación y ratificada posteriormente por el Consejo Nacional de Educación. Por último, el artículo 9 establece el monto de la subvención que será asignada dependiendo del segmento o nivel de transición que se encuentre, si es enseñanza básica o media, científica-humanista o técnica, así como alumnos por necesidades educativas especiales.

(ii) Institucionalidad: El Ministerio de Educación.

El Ministerio aparece regulado por la Ley N°18.956, promulgado el 22 de febrero de 1990, que establece el funcionamiento, facultades y divisiones del Ministerio de Educación. Para tales efectos se crea: La División de Educación General, División de Planificación y Presupuestos (DIPLAP); División de Educación Superior (DES) y División de Cultura. Además, cuenta con diversos departamentos internos.

De manera general, el rol y facultades que le caben al Ministerio es la de ser un coordinador general de las políticas educativas. En este sentido está llamado a planificar la ejecución de políticas públicas, coordinar el presupuesto asignado a Educación enmarcado en el debate de la Ley de presupuesto.

El artículo 2 de dicha norma establece: “Corresponderán especialmente a este Ministerio las siguientes funciones: a) Proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural; b) Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural; c) Evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e

informar de sus resultados a la comunidad, a lo menos anualmente; d) Estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; e) Otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda; f) Fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes, y g) Cumplir las demás funciones que le encomiende la ley.”

Esto sin perjuicio de las facultades reconocidas y entregadas por las leyes particulares al Ministerio.

Así, la Ley General de Educación, determina que es el Ministerio el que deberá velar – en el ámbito de sus competencias – por la evaluación continua y mejoramiento del sistema educativo a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación.

En este sentido tiene una actividad estricta con el Consejo Nacional de Educación a fin de establecer las bases curriculares. Se le entregan facultades para formular observaciones y articular las prevenciones que hagan organizaciones de la sociedad civil. Se le entrega además el deber de elaborar planes y programas de estudios para los niveles de educación básica y media, que deberán ser aprobados con posterioridad por dicho Consejo.

Asimismo, el Ministerio de Educación deberá reglamentar la duración mínima del año escolar y las normas en virtud de las cuales los organismos regionales respectivos determinarán, de acuerdo con las condiciones de cada región sus actividades.

En su relación con la Agencia de Calidad de la Educación, deberá construir estándares indicativos para medir el desempeño de estudiantes. En este sentido deberá recomendar normas sobre calificación y promoción, conducentes a elevar estándares de calidad de la educación.

Respecto a su relación con los establecimientos educacionales, el Ministerio reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles de educación parvularia, básica y media, cuando cumplan con los requisitos establecidos por la Ley. Para tales efectos deberá llevar un Registro Público de Sostenedores y un Registro Público de Establecimientos Educacionales.

Por último, la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, complementa las funciones del Ministerio. En este sentido determina, que deberá formular cada cuatro años un Plan de Aseguramiento de la Calidad. Este plan deberá ser público y explicitará las acciones a desarrollar y objetivos y metas a efectos de mejorar la calidad de la educación.

Ahora bien, respecto a la Nueva Educación Pública el Ministerio tiene un rol más activo en su relación con los SLE. Para tales efectos, se constituye la Dirección de Educación Pública (que será tratada más adelante) de manera tal, de relacionarse e involucrarse en dichos procesos educativos.

En primer lugar, el Ministerio de Educación tendrá la potestad reglamentaria sobre la distribución de recursos en los Servicios Locales de Educación, para tales efectos deberá dictar un reglamento que establezca la forma en que dichos recursos se utilicen.

Por otro lado, una de las labores más importantes que debe ejecutar el Ministerio consiste en lo establecido por el artículo 6 de la Ley N°21.040, esto es la elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Pública. Ésta, tendrá por objeto mejorar la calidad de la educación pública. La Estrategia considerará objetivos, metas y acciones que permitan establecer una hoja de ruta de intervención. La Estrategia tendrá una duración de ocho años y cada dos se deberá remitir un informe respecto a sus avances.

El Ministerio se relacionará con los SLE a través de la Dirección de Educación Pública. Que a su vez se relacionan con los establecimientos. En este sentido el Ministerio sigue siendo el responsable de elaborar políticas públicas y la normativa educativa en general dependiendo, buscando asegurar la calidad y equidad en todo el sistema educativo.

Fuera de dicha elaboración, en materia de la NEP el Ministerio asume un rol coordinador entre los diversos organismos que componen el sistema. En este sentido deberá promover políticas de mejoramiento de la calidad en conjunto con la DEP y la Agencia de Calidad de Educación, según corresponda.

A pesar de su rol coordinador, el Ministerio no tiene un exceso de atribuciones administrativas que generan ciertos niveles de burocracia que ralentiza la gestión. En general, el Ministerio tiene el componente de ser un órgano administrativo nacional que colabora con esa mirada al conjunto del Sistema de Educación Pública.

Esto permite, además, una especialización de las agencias, que contribuye a determinar y delimitar el rol técnico de las mismas, evitar superposición de

funciones y mantener niveles de independencia que permiten debates democráticos y agilización de decisiones.

(iii) Institucionalidad: La Superintendencia de Educación.

Para efectos de fiscalizar y mantener un control sobre el uso de recursos públicos y el cumplimiento de la normativa educacional, se optó, en términos de diseño de implementar una Superintendencia de Educación encargada específicamente de llevar procedimientos sancionatorios, aplicar sanciones y velar por el cumplimiento de la normativa.

El artículo 50 de la Ley General de Educación, establece: *“La Superintendencia de Educación será el organismo encargado de fiscalizar la mantención de los requisitos que dieron origen al reconocimiento oficial del Estado. En caso de pérdida de alguno de los requisitos para ser reconocido oficialmente; de incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 32 o 34 y en las normas señaladas en el artículo 16, o en el caso de obtención de resultados educativos reiteradamente deficientes respecto de los estándares nacionales, de conformidad a lo que la ley establezca para tales efectos, y oído previamente el sostenedor o representante legal, el establecimiento educacional podrá ser sancionado de conformidad a lo establecido en el inciso séptimo de este artículo.”*

Continúa estableciendo: *“La Dirección Regional de la Superintendencia de Educación correspondiente será el organismo competente para sustanciar el procedimiento respectivo y aplicar las sanciones que procedan. Para ello*

deberá ponderar las pruebas que se presenten en los descargos. El procedimiento podrá iniciarse de oficio por la Dirección Regional de la Superintendencia de Educación correspondiente, o por denuncia del Ministerio de Educación, o a solicitud de otros organismos públicos relacionados o dependientes de éste. Tratándose de denuncias derivadas del Ministerio de Educación y de informes negativos de la Agencia de Calidad de la Educación, la Superintendencia de Educación ordenará directamente la formulación de cargos y la instrucción del debido proceso. La resolución que ordene instruir el proceso deberá notificarse personalmente o por carta certificada al sostenedor o a su representante legal, quien tendrá diez días hábiles para presentar los descargos y medios de prueba que estime pertinentes.”

En este sentido, la Superintendencia cumple las mismas funciones que el resto de los organismos de iguales características, teniendo funciones de fiscalización y de inicio de procedimientos sancionatorios que pueden tener como resultado, una amonestación, una multa a beneficio fiscal, una suspensión temporal del reconocimiento de hasta 6 meses y pérdida del reconocimiento oficial.

Por otro lado, el artículo 47 de la LSACEE establece a la Superintendencia de Educación, como un servicio público descentralizado y con una personalidad jurídica propia, al igual el patrimonio que ésta tenga. Es dependiente -al igual que el resto de las superintendencias- del presidente de la República y su actividad debe estar íntimamente ligada a la realizada por el Ministerio de Educación.

En este sentido el artículo 48 delimita y establece el objeto de la Superintendencia, siendo fiscalizar a los sostenedores de establecimientos educacionales que hayan sido reconocidos por el Estado -de acuerdo con, la normativa vigente, esto es la Ley de Subvenciones-. Para eso se le da a la Superintendencia de Educación, la capacidad de crear reglamentos e instrucciones de carácter general, que obligan especialmente a los sostenedores y que denomina como “normativa educacional”. Se establece adicionalmente que dicha normativa, debe resguardar el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y los demás principios establecidos en el artículo 3 de la Ley N° 20.370 “Ley General de Educación”.

Las fiscalizaciones realizadas por la Superintendencia, buscarán esencialmente -según lo determinado en ese mismo artículo- que los recursos de origen fiscal, dígase subvenciones, sean usados legalmente para los establecimientos que sean particulares subvencionados y para aquellas instituciones que sean solamente particulares, actuará exclusivamente cuando exista una denuncia. Para lograr que dicha fiscalización pueda ser cumplida, el artículo 49 de LSACEE entrega una serie de funciones y atribuciones a la Superintendencia, siendo las más importantes: i) La de fiscalizar los establecimientos educacionales y sus sostenedores reconocidos oficialmente cumplan con la normativa educacional (letra a) del artículo 49)¹⁴¹; ii) Formular cargos, **sustanciar su tramitación y resolver** los procesos que se sigan respecto a todos los incumplimientos o infracciones de la normativa educacional (letra i) del artículo 49); iii) Disponer el

¹⁴¹ De aquí se desprenden una serie de facultades como: entrar a los establecimientos, poder pedir documentación, revisar libros de clases, ordenar auditorias, etc.

nombramiento provisional de gestión de los establecimientos educacionales, en los casos que determine la ley¹⁴² (letra j) del artículo 49) y iv) Aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional cuyo cumplimiento le corresponde a vigilar e impartir instrucciones fundadas de general aplicación al sector sujeto de la fiscalización (letra m) del artículo 49).

La fiscalización y el control que hace la Superintendencia de Educación tiene un carácter preventivo y punitivo: preventivo en el sentido que puede ir a los establecimientos, realizar inspecciones y formaciones a los sostenedores de cómo llevar la contabilidad. Punitivo, en la medida que la ley le entrega a la Superintendencia **un procedimiento**¹⁴³ para actuar en caso que exista una contravención a la normativa educativa (artículo 51 de la LSACEE). Además, se determinan las multas y sanciones que dicho procedimiento puede tener como resultado.

Para tales efectos, se distingue entre infracciones leves, menos graves e infracciones graves. Es la misma ley la que las define y “tipifica” cuáles son esas infracciones. Así, por ejemplo, el artículo 77 considera *taxativamente* como infracción menos grave “no efectuar la rendición de la cuenta pública del uso de los recursos en la forma que lo determina la ley”. Lo mismo ocurre con las infracciones graves y leves. Se repite así, la técnica legislativa de otras superintendencias -como la de medioambiente- en la que la ley define y

¹⁴² Esta disposición fue muy controversial por las diversas posiciones que surgieron en torno al tema: ver al respecto: <http://el-observatorio-politico.blogspot.cl/2011/04/se-crean-agencia-de-la-calidad-y.html> y Reseña Legislativa de Libertad y desarrollo, en: www.lyd.com/?s=superintendencia&cat=17.

¹⁴³ La ley establece que dicho procedimiento deberá ser llevado por un fiscal instructor que llevará su tramitación, formulando los cargos correspondientes, investigará los hechos, solicitará informes, etc, que posteriormente el director regional, deberá resolver. Se le concede adicionalmente al sostenedor, la posibilidad de realizar descargos al sostenedor una vez que se le haya notificado. Se pueden aplicar medidas precautorias.

tipifica que tipo de infracciones corresponde a que y es la Superintendencia a través de dictámenes y reglamentos, la que va definiendo el alcance de la ley.

Por último, cabe agregar que las sanciones reconocidas en la propia ley establecen que en caso de cometer alguna de las infracciones antes descritas, estas pueden ir, desde multas hasta la revocación del reconocimiento oficial del Estado para el sostenedor y el establecimiento.

Respecto a lo que a mi parecer constituye la falta más grave del sostenedor, sobre lo que la ley le obliga, está el mal uso de recursos, entregados por el Estado. La Superintendencia tiene la facultad de supervigilar tales situaciones. Para esto desarrolla programas de fiscalización a partir de la información obtenida por el MINEDUC y la rendición de gastos a los que están obligados los sostenedores. A partir de esto se realiza un muestreo de riesgos, que consideran diversos factores: una vez determinado se focalizan las fiscalizaciones. En la fiscalización se podrán pedir libros de cuentas, clases, lista de gastos, etc. La Superintendencia puede rechazar gastos cuando considere que no son pertinentes.

Las facultades y programas de fiscalización se vieron reforzadas por la implementación de la Ley de Inclusión. Se determina así la obligación de rendir cuentas públicas anuales respecto a uso de recursos públicos, a aquellos sostenedores que estarán sujetos a la Superintendencia de Educación.

Asimismo, respecto a gastos consistentes en la utilización de recursos públicos asignados vía subvenciones, se podrán dictar instrucciones de carácter general a fin de regular lo dispuesto por la Ley.

Respecto a la implementación de la Nueva Educación Pública, se establece que el encargado de fiscalizar el uso de recursos será la Superintendencia de Educación, en conformidad de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N°21.040. Para estos efectos, se mantendrán las mismas condiciones dispuestas en la Ley de Aseguramiento de Calidad respecto a la gravedad de las infracciones.

Se modifican las sanciones, en tanto, se hará responsable al Director Ejecutivo del incumplimiento de la normativa educativa cuando esto tenga relación con el uso de recursos públicos o el no cumplimiento de los estándares para ser reconocidos por oficialmente por el Ministerio de Educación.

Esto sin perjuicio de las facultades que tiene Contraloría de realizar auditorías a las diferentes reparticiones públicas en virtud de su Ley Orgánica Constitucional.

(iv) Institucionalidad: La Agencia de Calidad de la Educación.

Como sostuve anteriormente, la institucionalidad educativa chilena a nivel jurídico-institucional, divide las diversas facultades a través de agencias educativas. Una de ellas la Agencia de Calidad de la Educación (en adelante ACE o la Agencia). Como se afirmó también en el acápite anterior, las

políticas públicas desarrolladas por los gobiernos de la Concertación en materia educativa, tenían como finalidad, aumentar la equidad y la calidad.

Para esto y, en medio de la discusión para la LSACEE, se planteó la necesidad por diversos sectores¹⁴⁴, de modernizar la institucionalidad educativa, por un lado, con la Superintendencia y por otro con la ACE. ¿El fin? Regular dos ámbitos de lo que podemos denominar como *la praxis educativa*¹⁴⁵, asegurando Calidad y Autonomía.

La Agencia tiene por objeto, por tanto, desarrollar un determinado entramado normativo que este esencialmente vinculado a estándares propuestos por el Ministerio de Educación, las provinciales de educación y la misma ACE, que se traduce concretamente en la aplicación de pruebas estandarizadas a nivel nacional, para medir, por un lado, el aprendizaje de los alumnos y, por otro, *el desempeño docente*. Es decir, en concreto, lo que busca la ACE, no es más que intentar evaluar el correcto desarrollo y aplicación del curriculum escolar y los aprendizajes que se puedan realizar a través de él.

¹⁴⁴ Al respecto: El acuerdo político al que se llegó finalmente –Acuerdo Nacional por la Educación –, consideró la aprobación de una nueva Ley General de Educación; la creación de nuevas instituciones: una Agencia de Calidad y una Superintendencia de Educación; así como una reforma del Ministerio de Educación y del Consejo Superior de Educación, en: VANNI Javier y BRAVO Juan, “Búsqueda de una educación de calidad para todos: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad”, disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Xavier_Vanni/publication/303836387_En_Busqueda_de_una_Educacion_de_Calidad_para_todos_El_Sistema_Nacional_de_Aseguramiento_de_la_Calidad/links/5756d95d08ae05c1ec169dbf.pdf y BEYER Harald, “Una alternativa efectiva para fortalecer la educación pública”, CEP, disponible en: <https://www.cepchile.cl/una-alternativa-efectiva-para-fortalecer-la-educacion-publica/cep/2016-05-13/161231.html>

¹⁴⁵ TORCHE Pablo, ¿Qué es educación de calidad para directores y docentes?, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, n. 43.

El artículo 9 de la LSACEE, crea la Agencia¹⁴⁶ y el artículo 10, determina sus funciones. Entre ellas la más importante es “evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles.

Sus funciones, por tanto, corresponden a las siguientes:

- a) Evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos de acuerdo al grado de cumplimiento de metas y estándares referidos a los objetivos generales señalados en la ley y sus respectivas bases curriculares por medio de instrumentos y procedimientos de medición estandarizados.
- b) Realiza evaluaciones de desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores en base a los estándares indicativos de desempeño.
- c) Ordenar los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad, entre otras, de identificar, cuando correspondan determinadas necesidades de apoyo.
- d) Validar los mecanismos de evaluación de docentes de aula.
- e) Proporcionar información en materias de su competencia para la comunidad en general.

¿Cómo? La Ley en su artículo 11 ofrece una serie de mecanismos que se lo permitirían, estableciendo estándares de calidad, a través de medición de

¹⁴⁶ La ACE será un servicio público, descentralizado, con una personalidad jurídica propia, al igual que su patrimonio. Estará afecta al sistema de Alta dirección Pública.

resultados de los procesos educativos, de la actividad de los sostenedores y de los docentes.

Para tales efectos, la ley obliga a la Agencia a elaborar, informes, índices y estadísticas que permitan ser un consejo técnico respecto al MINEDUC. Además, deberá sistematizar los resultados obtenidos, así como, las recomendaciones que organismos internacionales hagan a Chile. La Agencia, es parte importante del diseño de estrategias pedagógicas para los docentes.

Sintéticamente la ACE diseña, implementa y aplica, los sistemas de medición de lo que se conoce como el Estado Evaluador¹⁴⁷. Para esto deberá evaluar a todos los establecimientos que se desempeñen en los distintos niveles educativos, como es la educación parvularia, básica, media incluida la educación especial y la de adultos.

A partir, de lo anterior la Agencia podrá ordenar, mediante resolución, a todos los establecimientos educacionales reconocidos, de acuerdo a los resultados de aprendizaje de los alumnos, medidos a través de pruebas estandarizadas. Dicha resolución deberá ser notificada al sostenedor, en consideración a una metodología especialmente diseñada para realizar la ordenación.

¹⁴⁷ “Poco a poco, iba tomando fuerza la idea de adoptar nuevos mecanismos de rendición de cuentas. En primer lugar, un sector de la centro-izquierda consideraba que la RdC permitiría fortalecer el rol “vigilante” del Estado, otorgándole una mayor capacidad de regular el funcionamiento del mercado y garantizar el derecho a una educación de calidad. En segundo lugar, la derecha interpretaba que la RdC era una herramienta útil para salvaguardar el mercado escolar, ya que encaja con los principios gerenciales de la Nueva Gestión Pública, donde los mecanismos de mercado y la orientación al cliente (esto es, la libertad de elección de las familias) juegan un rol prominente. Éste era un lugar de consenso, además, entre las élites intelectuales de la coalición de derecha” Parcerisa, Lluís & Falabella, Alejandra. (2017). La Consolidación del Estado Evaluador a Través de Políticas de Rendición de Cuentas: Trayectoria, Producción y Tensiones en el Sistema Educativo Chileno. Education Policy Analysis Archive. P.4

La ordenación no solo tiene efectos estadísticos y de entrega de información al “público” para su respectiva elección, sino que, además, obliga a la Agencia a implementar un plan anual de visitas que tendrá como prioridad aquellos establecimientos con resultados mas bajo y que se encuentren en el rango inferior de la ordenación.

En el caso de los establecimientos con resultados insuficientes, la Agencia deberá diseñar un plan especial de intervención que comprenda apoyo técnico pedagógico, a través de una entidad del Registro Público de Personas o de Entidades Pedagógicas y Técnicas. Si tras cuatro años, el establecimiento no mejora su situación, dicho establecimiento perderá el reconocimiento oficial al término del respectivo año escolar.

La ACE, como se puede observar, tiene características fundamentalmente técnicas, así la actividad que desarrolla se complementa con las facultades que la misma ley entrega a la Superintendencia. Sin embargo, su actividad ha sido cuestionada ampliamente: por un lado, el SIMCE como mecanismo de evaluación y la capacidad real que tiene éste al entregar datos sobre *calidad* educativa¹⁴⁸ y, por otro, la evaluación docente que movilizó a importantes sectores de la educación. Según autores como Beyer e Eyzaguirre, la inclusión de una Agencia encargada de evaluar y diseñar planes de implementación de metodologías educativas, junto a pruebas estandarizadas de evaluación, van en el camino correcto, para asegurar la Calidad Educativa.

¹⁴⁸ Al respecto: COX Cristián, “Dos agendas y calidad en política”, Revista Pensamiento Educativo, n°40(2007) y EIZAGUIRRE Sylvia, ¿Qué pasó con el SIMCE?, CEP, disponible en: <https://www.cepchile.cl/que-paso-con-el-simce/cep/2016-06-18/171819.html>

Esto se ve refrendado por la forma en que se organiza dicha la Agencia. Que se constituye a través de un director y un consejo que tienen deberes específicos en materias de elaboración de proyectos, metodologías y evaluaciones.

En general la Agencia tiene los mismos estándares de intervención respecto a los establecimientos administrados por los Servicios Locales de Educación. Sin embargo, el SLE podrá relacionarse de manera mas directa con la Agencia a través de solicitudes de asesoramiento en materia de información y el encargo de estudios y evaluaciones.

Al respecto se plantea lo siguiente: “Entre otros elementos de base, este plan tiene como marco la estrategia nacional, y considera los PEI y los PME de cada establecimiento del territorio del SLE, así como los informes de la Agencia de Calidad de la Educación y de la Superintendencia de Educación. De la misma manera, el plan considera las estrategias regionales de desarrollo creadas conforme a la Ley N° 19.175/1992 y contiene, a lo menos, el diagnóstico, los objetivos y las prioridades de desarrollo de la educación pública del territorio para un periodo de seis años.”¹⁴⁹

(v) Institucionalidad: Servicio Local de Educación.

La Nueva Ley de Educación Pública reorganiza la gestión de los establecimientos (jardines, escuelas y liceos públicos) y los agrupa en servicios intermedios correspondientes a los SLE.

¹⁴⁹ BELLEI et all. óp. cita. p.132.

Los SLE son organismos públicos especializados en la gestión. No son organismos propiamente técnicos, pero tienen la ventaja de tener un “giro único” en materia educativa. Para estos efectos la Ley determina que los SLE son: “órganos públicos funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, los que se relacionarán con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Estos servicios cubrirán, conjuntamente, la totalidad de las comunas del país.”¹⁵⁰ Los SLE, ascienden a un total de 70 Servicios que deberán cubrir todas las comunas de forma tal, de administrar, según los principios establecidos en la NEP los establecimientos educacionales. Adicionalmente podrán crear oficinas locales cuando aquello se necesite.

Las funciones y objetos de los SLE están determinados en el artículo 17 y 18 de la Ley N°21.040 y, esencialmente, consisten en la administración de los recursos que se asignen a su disposición, diseñando el apoyo técnico pedagógico, el monitoreo, rendición de cuentas y velar por el cumplimiento de toda la normativa educativa dentro del ámbito de su competencia.

Esto para efectos de desarrollar iniciativas de apoyo curriculares y extra-curriculares, teniendo especial cuidado que los establecimientos bajo su administración, cuenten con el equipo directivo y docente calificado, proveyendo una oferta curricular que se apege al curriculum definido por el ministerio de Educación.

Además, deberá planificar una estrategia local, que permita establecer una hoja de ruta para el despliegue de acciones de carácter estratégicos en los

¹⁵⁰ Artículo 16 Ley N°21.040.

procesos de gestión: *“Los SLE cuentan con una carta de navegación esencial que se irá renovando periódicamente —con un horizonte mínimo de seis años, es decir, más amplio que los ciclos políticos presidenciales—. Esta gran hoja de ruta es el plan estratégico del SLE. La ley establece que el director o directora ejecutiva tiene la atribución de elaborar (reformular o modificar) este plan, proceso en el que participan el consejo local y los equipos directivos de los establecimientos educacionales.”*¹⁵¹

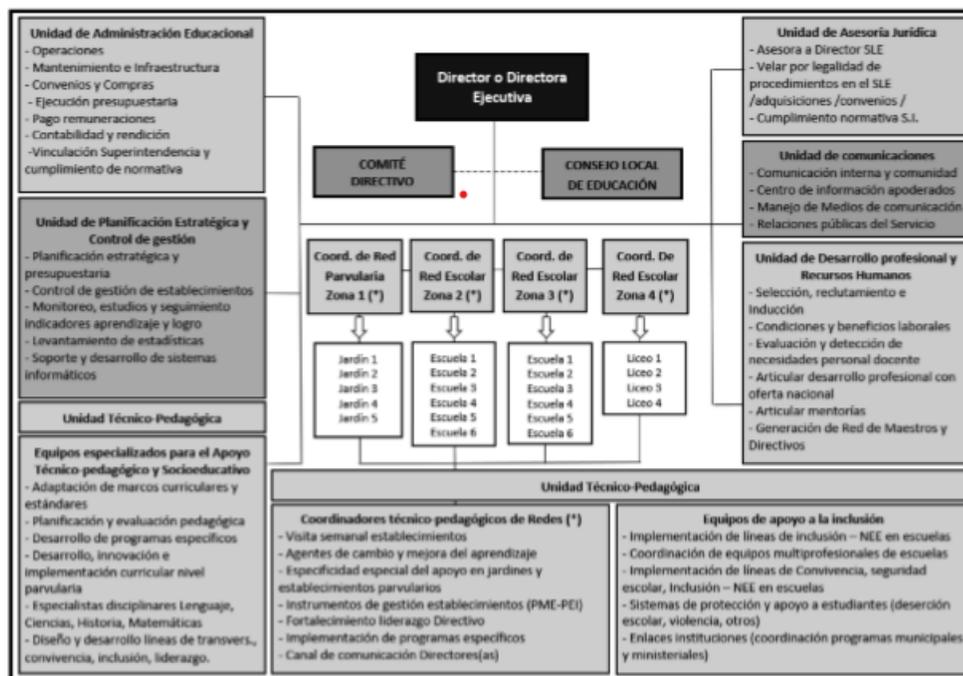
Para tales efectos los SLE tendrán a cargo la administración financiera, según las asignaciones entregadas vía subvenciones y una parte de fondos basales que serán entregados de forma anual. En este sentido la SLE se encarga de: gestionar el abastecimiento de los establecimientos; ejecutar convenios marcos, instalar y mantener plataformas de información, mantener y mejorar la infraestructura correspondiente a los establecimientos y gestionar la asignación de docentes y asistentes de la educación.

Los SLE además son los llamados a fortalecer mecanismos de participación de las comunidades educativas. Para tales efectos, los SLE pueden trabajar en redes y deben establecer Consejos Escolares, donde se consultarán a las comunidades ciertas medidas y decisiones que les incumban a los establecimientos.

El diseño del SLE quedaría de la siguiente manera:

¹⁵¹ BELLEI et all. óp. cita. p. 135.

Figura 2. Estructura organizacional de los servicios locales de educación pública



Fuente: Bellei p. 141

Por último, los SLE deberán rendir cuentas bajo un sistema de gobernanza. Una transformación clave es que existe un sistema integrado de evaluación en base a lo solicitado por la DEP y el Comité Directivo y el Consejo Local de Educación. Esto permite generar incentivos para que los establecimientos y directivos locales, consideren dicha rendición no como una imposición “desde arriba”, sino mas bien, como una forma de gestionar nudos críticos en su propia administración.

(vi) La Dirección Educación Pública.

La Dirección de Educación Pública (DEP) es definida por el artículo 59 de la Ley N°21.040 como: “(...)servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Educación. Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de las oficinas regionales que disponga para el cumplimiento de su objeto y por razones de buen servicio.”

En términos estrictos la DEP es la encargada de dar una conducción estratégica y la coordinación del Sistema, velando por que los Servicios Locales provean una educación de calidad en todo el territorio nacional. Por otro lado, la DEP, es la encargada de coordinar al Ministerio de Educación con los SLE.

La DEP permite al Sistema de Educación Pública movilizarse en pos de determinados objetivos que deben ser diseñados a corto y largo plazo. Al igual que el Ministerio (en términos estrictos es el enlace entre lo local y lo global) tiene una imagen panorámica de lo que va pasando con el Sistema de Educación Pública.

La capacidad de planificación se extrae de dicha situación. Articulando la Estrategia Nacional de Educación Pública, con la estrategia local de cada SLE y los proyectos educativos de cada establecimiento. En estos tres niveles deben además articularse de manera tal, que logré entrar en relación con el sistema de Aseguramiento de Calidad, es decir, con la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación.

Otro de los roles fundamentales de la DEP es la asignación de recursos que se obtengan a partir del Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública. Dicho programa deberá tener una asignación anual y que

corresponderá al “aporte basal” que tendrán los SLE para entrar en funcionamiento.

En palabras de Bellei, esto es una innovación pues: “La ley de NEP posee implicancias financieras importantes. Primero, la normativa establece la inyección de nuevos recursos a través de la Ley de Presupuestos para la operación y el funcionamiento de su institucionalidad. Dichos recursos son asignados de manera directa y no sujetos a la asistencia de los estudiantes. Adicionalmente, el agrupamiento de comunas en los SLE genera eficiencia por economías de escala y de ámbito de la que el sistema municipal carecía”¹⁵².

Además de lo anterior, la Dirección queda afecto al sistema de Alta Dirección Pública. Su director tendrá las siguientes facultades: “a) Dirigir, organizar y administrar el funcionamiento del servicio, velando por el desarrollo y mejoramiento de la calidad de la educación pública, considerando la Estrategia Nacional de Educación Pública, las políticas, planes y programas elaborados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 3 del decreto con fuerza de ley N°1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N°18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; b) Proponer al Ministerio de Educación la remoción, cuando corresponda, de los Directores Ejecutivos de los Servicios Locales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 24; c) Ejecutar los actos y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de

¹⁵² Bellei. P. 163.

los fines del servicio; d) Delegar atribuciones o facultades específicas en funcionarios bajo su dependencia, de conformidad a la ley; e) Ejercer las demás funciones y atribuciones que le encomienden las leyes.”¹⁵³

Por último, la DEP deberá realizar una rendición de cuentas anual sobre el estado y proyecciones del Sistema de Educación Pública. Esto favorece la visión nacional que supera hasta cierto punto la atomización de la gestión estatal en educación y del intrincado sistema institucional al respecto. La DEP, cumple además con la idea de ser una agencia con objeto único, que le da relevancia a la administración de la educación pública.

En su última cuenta pública del año 2018, planteo lo siguiente: “Para la Dirección de Educación Pública la calidad de la educación es multifactorial y multidimensional. La educación pública tiene el mandato de asegurar las condiciones profesionales y materiales para que ella exista, tenga un carácter integral (no reduccionista) y mejore de manera sostenida y sistemática en el tiempo. En definitiva, asegurar, en todo el territorio nacional, el acceso a trayectorias educativas de calidad que motiven a los estudiantes en su desarrollo, basadas en una formación integral y en aprendizajes de calidad que les permitan disfrutar de una vida plena, desarrollar al máximo sus potencialidades y participar en la construcción de una sociedad más inclusiva, equitativa y sustentable.”¹⁵⁴

IV) CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

¹⁵³ Artículo 62 Ley N°21.040.

¹⁵⁴ Cuenta Pública: <http://educacionpublica.cl/wp-content/uploads/2018/06/Cuenta-Pública-2018.pdf>

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la organización de nuestro aparato jurídico-administrativo respecto a las condiciones del modelo educativo tiene diversas aristas, que ha implicado una intensa legislación y debate al respecto.

Dichos debates tuvieron como resultado, un Estado educador que predominó en buena parte del s. XX con profusas reformas. Estas, siempre estuvieron marcadas por movilizaciones sociales de los actores que jugaban un rol: una de las primeras reformas impulsadas (año 1928), fue tras una larga huelga de maestros. Este período se caracteriza por un control acentuado sobre la función y preparación docente, alta centralización en la toma de decisiones y, en general, una predominancia del componente público sobre el privado.

La matrícula del sistema, hasta entonces, se componía de escuelas públicas, algunas “subvencionadas” en las cuales los privados proveían servicios educativos con fines filantrópicos (como las escuelas “Matte”) y, por último, escuelas privadas. Para tales efectos se aportaba dinero directamente del Estado para el presupuesto educativo.

Sin embargo, tenía graves problemas de cobertura educativa y de control de recursos públicos, que redundaba en una alta burocratización de las decisiones, bajos niveles de participación y poca importancia por la intervención técnica de escuelas y colegios¹⁵⁵.

Con la llegada de la dictadura militar, se realizaron los cambios más sustanciales en política educativa, desde inicios del Siglo XX. Se impugnó el

¹⁵⁵ Veáste: BELLEI et all. óp. cita. p. 35.

sistema de Estado Docente y se inició una serie de modificaciones legales que tuvieron como resultado un cambio radical de la educación como se conocía hasta entonces, “introduciendo” el mercado como parte integrante de su existencia.

Los ejes se movieron en tres ámbitos: i) Flexibilización de la labor docente, a través de una serie de reformas que cambiaba su condición de funcionarios públicos y los dejaba en una situación desmejorada por pérdida de beneficios, ii) Cambios en la administración de los colegios públicos, que pasarían a ser sostenidos por las municipalidades. Esto significó cambios en la administración de la infraestructura y una desestructuración del Ministerio y el ordenamiento correspondiente y una descentralización excesiva para efectos de la toma de decisiones de carácter estratégicas y de regulación orgánica; iii) Por último, se cambió el sistema de financiamiento integrando un sistema de subvenciones o *voucher*. La forma de obtención básica es por cantidad y asistencia de alumnos.

Con la llegada de la Concertación, la educación mostraba signos de debilidad y se propusieron una serie de reformas con el objeto de modificar su situación dando énfasis a la equidad y la cobertura. Para tales efectos iniciaron programas de intervención a escuelas vulnerables. Modificaron el curriculum escolar, implementaron la jornada escolar completa y se aumentó el gasto público en educación vía subvenciones educativas. Estas modificaciones no tocaron sustancialmente las modificaciones impulsadas en dictadura.

El 2006 y tras intensas movilizaciones se inició un ciclo de reformas “estructurales”. Entre ellas destaca la Ley General de Educación que modifica la LOCE. Es el denominado el gran acuerdo en educación. En él se establecían algunos principios que guiarían el sistema y que permitirían mejorar paulatinamente la calidad de la educación en todas las escuelas.

El 2011 y tras otro año de movilizaciones, se iniciaron otra serie de reformas con el objetivo de afinar o dar viabilidad a lo establecido en la LGE. La legislación se hizo más intensa y se consagró, el denominado “Estado Evaluador”, por el cual se establecía que el rol fundamental del Estado era establecer criterios de evaluación para efectos de mantener un mayor control de los actores del sistema. Dentro de las reformas principales, encontramos nuevos cambios al curriculum escolar, la promulgación de la LSACEE, la refundición del DFL N°2 que redundó en un perfeccionamiento del sistema de subvenciones.

Dichas reformas tuvieron un resultado insatisfactorio entre la sociedad que se movilizaba y buena parte de los especialistas y académicos de la época. Con un debate polarizado, Michelle Bachelet anunció su candidatura y construyó un programa que recogía las demandas de la “calle”.

Una de las demandas más importantes fue educación. Para tales efectos, se inició un proceso legislativo intenso que significó un debate importante en el congreso. Se inició una modificación de la labor docente, aumento de presupuestos, modificaciones al sistema de educación superior, una reforma completa al sistema de jardines infantiles dependientes de la JUNJI y a la educación en la temprana edad.

Además, se cristalizaron dos esperadas reformas, que significaron los cambios mas profundos desde el retorno a la democracia; la Ley de Inclusión Educativa y la Ley que crea el Sistema de Nueva Educación Pública (NEP).

La primera reforma venía a regular de manera mas intensa el uso de recursos públicos por parte de colegios subvencionados privados. Se puso así, fin al sistema de mercado. Acababa con la segregación educativa vía selección y avanzaba sobre un sistema de *vouchers* completos, que terminaba con el copago. El proyecto fue polémico, fundamentalmente por el problema de la selección, pero fue implementado sin mayores novedades pero con un rechazo de la ciudadanía.

La segunda reforma, constituía una nueva organización de la educación pública. Esto pues, se acababa con la administración delegada de las municipalidades y crea nuevos organismos a su cargo. Además, establece principios articuladores del nuevo sistema, instruye la creación de una Estrategia Nacional de Educación e imprime mayores niveles de participación a los procesos de elaboración de normas.

Además, vuelve a involucrar al Ministerio de Educación en la organización de la Educación Pública a través de la Dirección de Educación Pública, manteniendo niveles de autonomía importante a la hora de tomar decisiones.

La reforma significó un cambio radical del sistema educativo. Desde mi punto de vista es un acierto por la necesidad de modificaciones a la gestión y administración de las escuelas públicas. Además, es de especial interés la conceptualización de una Estrategia Nacional de Educación, pues permite establecer estándares mínimos respecto a una hoja de ruta nacional para

efectos de organizar la educación en Chile, mecanismo que no existía con anterioridad a la reforma.

Pero es insuficiente, pues no termina con el sistema de educación privada y mixta. En este sentido, no se reconoce la centralidad de la educación pública para la cohesión y organización del país. Esto significa que su financiamiento seguirá dependiendo de los recursos que se asignen vía subvenciones y por tanto competir con otros colegios particulares subvencionados para financiarse. Además, no termina con las lógicas impulsadas con la Ley de Aseguramiento de la Calidad en la Educación, pues sigue calificando a los colegios por los resultados obtenidos.

Por otro lado, esta intensa regulación en materia educativa, tiene como resultado una diversificación de instituciones y de órganos de la administración vinculada a los mismos. Estas instituciones conviven en el sistema y le dan coherencia a la misma a través de facultades diversificadas, para efectos de organizar sus labores en materia educativa.

Desde mi punto de vista, los cambios esbozados por las reformas, especialmente las impulsadas en la “era” Bachelet, significa avances sustanciales. Sin embargo, sigue existiendo una deuda en materia de la calidad de la educación y el uso de recursos públicos. Además de lo anterior, ha existido una complejidad en la implementación de la Nueva Educación Pública por cierta resistencia de los actores involucrados, la mala disposición del gobierno de turno, que significa una ruptura con el compromiso estratégico de la educación pública y una separación radical de funciones de las agencias gubernamentales que intervienen en el sistema.

Esto implica necesariamente la reestructuración de la forma en que se concibe la importancia del Estado en la organización y administración de la Educación. El salto de un Estado meramente regulador a un Estado que organice la educación de manera estratégica.

Para aquello, es necesario impulsar reformas que cambien el sentido de las agencias gubernamentales para que tengan la capacidad de controlar el desarrollo adecuado de proyectos educativos y nivelarlos. Así, creo que las siguientes propuestas y cambios deberían abordar al menos tres ejes en el corto plazo, para mejorar los estándares de intervención y regulación estatal en educación:

- i) Cambio constitucional: Es requisito imperioso impulsar un cambio constitucional que aborde la problemática del derecho a la educación y libertad enseñanza en términos serios. En este sentido, debería dejarse claramente establecido el margen de acción del ejecutivo, la posibilidad de regulación de la “autonomía” privada y la importancia relativa que tienen ambos derechos. Esto para efectos de consagrar el derecho a la educación y diseñar desde la base un sistema que esté relacionado con el mismo.
- ii) Reformulación de agencias gubernamentales: Según la experiencia comparada, las agencias gubernamentales a nivel mundial, que tienen un sistema parecido al chileno, deben tener un diseño doble: por un lado fiscalizar que efectivamente los sostenedores cumplan con los deberes que la ley les pone, pero que además, tengan capacidad de evaluar cuestiones relativas a la calidad y la

implementación de programas diseñados para mejorar la calidad educativa. Así en la mayoría de los sistemas, el diseño del mismo - y de sus agencias- tiene un doble carácter, una pedagógica y otra administrativa¹⁵⁶, con más centralidad de una u otra dependiendo de cómo se organice a nivel estructural.

Agencias que tengan esta capacidad, podrían iniciar procesos sancionatorios, promover ciertas políticas públicas y tener flexibilidad al diseñar programas de evaluación, que permitiría medir directamente el impacto de las técnicas y diseños pedagógicos que la administración vaya definiendo.

En este sentido es interesante la experiencia vivida por la SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) y la SVS (Superintendencia de Valores y Seguros) y su respectiva fusión en una Comisión del Mercado Financiero que supervigila a las instituciones bancarias y empresas que cotizan en la bolsa. Esto pues integra facultades de manera tal de tener una regulación mas precisa, combinar datos entre ambos servicios antes separados y en general poder ejecutar de manera mas eficiente la normativa y facultades que la ley les entregaba.

- iii) Racionalidad de las sanciones y mayores facultades de diseño: Creo que es importante que las sanciones que sean objeto los sostenedores permitan, no solo, multarlos, sino por sobre todos

¹⁵⁶ “Una revisión de la literatura pertinente permite concluir que el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la enseñanza escolar se diferencia según la instancia donde operan y reside su vértice (si a nivel central, estadual, regional/ provincial o local); las áreas que cubren y los sujetos del aseguramiento de calidad.” Óp. cita, BRUNNER, p. 159.

intervenirlos. Esto en el entendido, de que como se afirmó durante el trabajo, la entrega de recursos por parte del Estado, supone una carga para quien los recibe: esto es cumplir con los estándares que defina la ley. En este sentido el incumplimiento, tanto de los planes que se diseñen para el mejoramiento de la calidad o por la mala gestión y mala utilización de recursos, debería tener como sanción la intervención de esos colegios por la Agencia encargada, esto con el objeto, de controlar y encauzar ese proyecto educativo en concreto.

- iv) Modificar el sistema de financiamiento: En efecto, una de las modificaciones no abordadas por las continuas reformas, es el sistema de subvenciones educativas que significa el traspaso de fondos públicos a los privados.

Es necesario avanzar – al menos para la Educación Pública – en aportes de carácter basal. Esto significa que se deberá asignar una partida presupuestaria a los SLE (por ejemplo) sin importar la cantidad de alumnos o su asistencia.

Creo además que es necesario implementar un régimen transicional que deje de traspasar fondos estatales a privados para su utilización o que de hacerlo sea en menores grados y tengan un carácter marginal en el diseño del sistema. Dichos traspasos deben tener como presupuesto la racionalidad de la gestión de los recursos y la obtención de resultados positivos en materia educativa para las comunidades donde se interviene.

- v) La articulación de diversas agencias encargadas de fiscalizar usos de recursos, tanto monetarios como humanos (SII, Dirección del Trabajo, etc.)

Asimismo, simplificar la toma de decisiones al interior de los organismos y agencias gubernamentales. Esto permite adaptabilidad en el diseño de planes de intervención y compromiso propio respecto a tareas encargadas. Esto debe ser acompañado con la descentralización de dichas agencias y su localización cerca de los establecimientos educativos¹⁵⁷.

- vi) Planificación de una Estrategia Nacional y articulación internacional y regional: Si bien el sistema de Educación Pública avanza sobre la misma (lo que es una cierto) se requiere una Estrategia para todas las escuelas independiente del sostenedor. En este sentido Cox plantea que una cuestión central, es volver a un poco “más de Estado”, en el sentido de que toda reforma debe ir encaminada a: “i) el aseguramiento de un derecho mucho más exigente que el de acceso a la educación, como es el derecho a una educación de calidad aceptable públicamente definida; ii) velar por unos requisitos de operación mínimos de la provisión educativa más elevados que los vigentes (que tocan a administradores, docentes, condiciones físicas e institucionales); iii) asegurar unos procesos y resultados de calidad, a través del establecimiento de

¹⁵⁷ CALVO Pontón, “La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas.” UNESCO (2002), p. 383 y MINEDUC, “Reporte Nacional de Chile: Revisión OCDE para mejorar la efectividad de los recursos de la escuela”, Santiago(2016), p. 277.

estándares que son evaluados con consecuencias, fiscalización de uso de los recursos y obligaciones de rendición de cuentas.”¹⁵⁸

BIBLIOGRAFIA

ARÓSTICA, Iván. Crónica sobre la expansión del estado empresario y el retraimiento de la iniciativa privada, en *Ius Publicum* 2 (1999).

BELLEI CRISTIAN, “El estudio de la segregación socioeconómica y académica en la educación chilena”, *Estudio Pedagógico*, VOL. 39, VALDIVIA(2013)

BELLEI, Cristián et all. “Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización”. Ministerio de Educación (2018).

¹⁵⁸ COX. óp. cita, “Educación en el bicentenario”, p. 185.

BERREIX Alberto y otros, “Política fiscal y equidad: Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva”, (Resumen ejecutivo); (2010).

BEYER Harald, “Una alternativa efectiva para fortalecer la educación pública”, CEP (2012).

BRUNNER José y otros, “Calidad de la educación: Claves para el debate”, RIL EDITORES (2006), Santiago.

BURGEAT Eric, “Informe de las políticas educacionales del país para OCDE: Evaluación de las políticas educacionales en Chile”, (2010).

CALVO Pontón, “La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas.” UNESCO (2002).

CACERES, Javiera. “Libertad de enseñanza y derecho a la educación en la historia constitucional chilena. Análisis del desarrollo legal de la educación escolar 1810-2014”. Universidad de Chile(2015).

CORDERO Vega y otros, “Subvención escolar y libertad de enseñanza: contenido, condiciones y límites constitucionales”, Informe en Derecho, Tribunal Constitucional, Causa rol: 2787-15.

CORDERO Vega, “Lecciones de Derecho Administrativo”. LegalPublishing Santiago de Chile(2015).

CORNEJO Rodrigo, “El experimento educativo chileno 20 años después: Una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar” (2006).

COX Cristián, “Las políticas educacionales en los últimos dos décadas del siglo XX”, FLACSO (2001).

COX Cristian, “Educación en el bicentenario: Dos agendas y calidad de la política”, Revista Pensamiento Educativo(2007).

Cox, Cristián (editor) (2005): Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile, Editorial Universitaria, Santiago,

Chile.

DIAZ MALDONADO JOSE y SAN MARTIN CORNEJO PABLO, “Marco Jurídico de la educación en Chile (1973-2010)” (2011), Tesis para optar al grado (Universidad de Chile).

DUSSEL INÉS, “Políticas Curriculares en la última década en América latina: nuevos actores, nuevos problemas”.

FOLKER, Frobel et al. “La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo”. Siglo XXI(1980). Madrid.

Informe prensa: Resultados SIMCE, en: Agencia de Calidad Educación.

INSUNZA Jorge, “La construcción del derecho a la educación en la institucionalidad chilena”, OPECH, 2015, Santiago.

IÑIGO CARRERA, Juan. “Transformaciones en la acumulación de capital. De la producción nacional del obrero universal a la fragmentación internacional de la subjetividad productiva de la clase obrera”. Imago Mundi. Buenos Aires (2013).

IÑIGO, L. y RIO, V. “Extensión de la escolaridad y obligatoriedad de la escuela secundaria en Argentina: el papel de la universalización de la lectura y escritura”. Universitas Humanística(2017).

JOFRE, Gerardo “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena”, Documento de Trabajo n°99, en OPECH.

LOO GUTIERREZ, MARTIN: “La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile”, Revista de Derecho PUCV (2009).

MACHMAR WILLIAM, “La subvención administrativa: Concepto y régimen jurídico” Revista de Derecho, Escuela de Postgrado, Universidad de Chile.

MACHMAR William: “Ayudas Públicas. La subvención en el derecho administrativo”, Tesis Grado Magister(2011).

MELLER, P. “Universitarios, ¡El problema no es el lucro, es el mercado!”. UQBAR Ediciones(2011). Santiago.

MIZALA Alejandra y ROMANGUERA Pilar, “Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena”, Cuadernos de Economía (2002), Santiago.

MOLINA, AGUSTIN et all, “El gasto público en educación en los países de la OCDE: condicionantes económicos e institucionales”. Revista eXtoikos(2011). p. 4.

OCDE, “Revisión de políticas para mejorar la efectividad de recursos, Informe de Chile”, (2014).

OPECH. La crisis educativa en Chile: Diagnóstico y propuesta. “Bloque Social”. Diciembre (2006).

PAZ, Axel. “Normativa Constitucional sobre libertad de enseñanza y derecho a la educación en la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Análisis de las actas de la comisión de estudios de la Nueva Constitución del Consejo de Estado.” Universidad de Chile(2014).

_____ Reporte Nacional de Chile: “Revisión OCDE para mejorar la efectividad de los recursos de la escuela”, Santiago(2016).

RIVEROS Luis, “Chile y la OCDE. La dicotomía entre lo macroeconómico y el desarrollo humano”, Estudios Internacionales(2014), OCDE.

ROMERO Alfredo, “Introducción al Derecho Educacional Chileno”, LEGALPUBLISHING, Santiago(2013), p. 407.

RUIZ Tagle, P. y CORREA, S., “Derecho a una educación de calidad”, Anuario Centro Derechos Humanos, Universidad de Chile

SOTO SEPULVEDA MAXIMILIANO, “Políticas educacionales en Chile durante el Siglo XX.”, Revista Mad, Universidad de Chile (2004).

STUVEN ANA MARÍA, “Estado docente y libertad de enseñanza: el conflicto por el control del espacio público chileno en el siglo XIX”, en “El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado”, UDP, SANTIAGO (2011).

TIRAMONTI, G. (2004). “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En G. Tiramonti (Comp.), La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media (pp. 15-45). Buenos Aires: Manantial.

TORCHE Pablo, ¿Qué es educación de calidad para directores y docentes?, CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, n. 43.

VANNI Javier y BRAVO Juan, “Búsqueda de una educación de calidad para todos: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad”, ResearchGate(2010).

VERGER, Antoni & ZANCAJO, Adrián & FONTDEVILA, Clara. (2016). La Economía Política de la Privatización Educativa: Políticas, Tendencias y Trayectorias desde una Perspectiva Comparada. Revista Colombiana de Educación.