

Cambios institucionales clave en educación escolar en los últimos 50 años:

Crece la oferta en medio del debate por la administración de los colegios públicos

Las últimas décadas han sido de transformaciones profundas para la educación básica y media respecto de su financiamiento y gobernanza. Lo que se ha mantenido es la discusión de cómo mejorar la gestión y asegurar una mejor calidad de la educación.

MARÍA FLORENCIA POLANCO

En las últimas cinco décadas se han dictado más de 300 decretos y leyes para introducir cambios al sistema educativo. En todos, el objetivo declarado ha sido mejorar el acceso, la cobertura y la calidad de la educación en el país. Durante el régimen militar, una de las mayores transformaciones a nivel escolar fue la municipalización de la educación. Con ella, entre 1981 y 1987, la gestión de los colegios fiscales pasó de las manos del gobierno central a las de los municipios. Según relata Harald Beyer en un artículo del libro del Centro de Estudios Públicos "La transformación económica de Chile", a inicios de los 70, el sistema escolar tenía un "excesivo centralismo" y los colegios no podían tomar decisiones sobre sus recursos, que se definían a nivel de Ejecutivo. Algunos problemas diagnósticos eran alta deserción y repetición escolar, poca participación de la comunidad en los proyectos educativos, falta de indicadores externos para focalizar recursos y poca flexibilidad en la determinación de los currículos.

El 27 de mayo de 1986, la directora de Educación, Marta Stefanowsky, afirmó en "El Mercurio" que "es obvia la conveniencia de operar en unidades municipales en lugar de la masa voluminosa que implica para el ministerio".

No solo se traspasaron los colegios, sino también los docentes que trabajaban en ellos. Este sería el origen de un problema hasta hoy no resuelto: la llamada "deuda histórica". Según la página web del Ministerio de Educación, se trata del "perjuicio salarial que sufrieron miles de profesoras y profesores de escuelas públicas durante la dictadura, cuando la administración de los establecimientos fue traspasada desde el Estado a las municipalidades, lo que impidió que los profesionales recibieran el reajuste salarial que estaba contemplado en el Decreto Ley N° 3.551 (art. 40)".

La municipalización fue un modelo que se mantuvo por más de 30 años y permitió a las comunas administrar los colegios directamente o a través de corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Asimismo, se permitiría que entidades privadas con y sin fines de lucro pudieran formar establecimientos y recibir subvención del Estado. A estos establecimientos, además, se sumaban los particulares pagados, que completaban el nuevo esquema educacional.

Una segunda transformación estructural durante el régimen militar fue respecto del financiamiento. "Antes el Estado financiaba a las escuelas por definiciones históricas y asignación centralizada de recursos, ninguna relación con matrícula y no existía la educación subvencionada masiva. Había una subvención a colegios católicos que trabajan en pobreza, pero que se pagaba en dos o tres cuotas al año", relata el académico de la Facultad de Educación de la UDP Cristián Cox.



El 13 de junio de 1980, "El Mercurio" anunció en su portada la publicación del decreto que dio origen a la municipalización de la educación escolar.



Treinta y cinco años después, en 2015, este medio dio cuenta del proyecto de ley de desmunicipalización, aprobado en 2017.

Otros hitos

- 1974 Se disuelven las Escuelas Normales. Se crean las secretarías regionales de Educación.
1990 Fue publicada la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).
1997 Comienza a implementarse la Jornada Escolar Completa.
2003 Por Reforma Constitucional, se establecen 12 años de escolaridad obligatoria gratuita.
2009 Se promulga la Ley General de Educación, que reemplaza la LOCE.
2011 Se crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.
2015 Son creadas la Subsecretaría y la Superintendencia de Educación Parvularia.

Los montos se establecían en la Ley de Presupuestos y no estaban relacionados necesariamente con los alumnos que cada escuela tenía a su cargo. Esto se terminó en 1981, cuando se instituyó que los establecimientos recibirían un aporte del Estado que se pagaría mensualmente y según la asistencia de los estudiantes.

A partir de esta política el sector particular subvencionado experimentó una expansión que trajo consigo una mayor cobertura. Según describe Gerardo Iofré en "El sistema de subvenciones en edu-

cación: la experiencia chilena", publicado en 1988 en la revista Estudios Públicos, la subvención a los colegios particulares subió 61%, "un importante estímulo", y el número de estas escuelas pasó de 1.674 en 1980 a 2.643 en 1985.

"En términos de coberturas, tanto en básica como en media, la subvención fue comprobablemente un sistema agilitísimo de respuesta", asegura Cox, porque "las comunas de cambio demográfico radical tuvieron escuelas tempranamente".

Bajo este modelo, el gobierno consideró necesario que las familias conocieran los logros de los estudiantes y tuvieran más herramientas para decidir a qué colegio asistirían sus hijos, lo que a su vez, tenía un impacto en la entrega de recursos a las escuelas.

Así, en 1982 se aplicó el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER). Luego se implementaría el Simce —prueba vigente hasta hoy— cuya primera versión fue el 16 de noviembre de 1988 y lo rindieron 250 mil alumnos de 4° básico. Según consignó "El Mercurio" el 25 de julio de 1989, en esa medición los escolares alcanzaron un 54,2% del cumplimiento de los objetivos académicos en castellano y un 51,8% en matemáticas.

Reducir las brechas

A medida que aumentaron las mediciones, se incrementó la discusión res-

pecto de las diferencias entre los establecimientos. Los resultados mostraban que entre colegios municipales había diferencias. Mientras comunas como Providencia, Ñuñoa, Las Condes y Santiago ostentaban los primeros lugares en los resultados de pruebas como el Simce o las de acceso a la educación superior, comunas rurales nunca figuraban en la lista como sostenedores de colegios destacados.

En esa línea, Cox señala que la municipalización mostró "evidentes asimetrías", pues "hay municipios que no tenían la escala mínima para hacerlo".

A esto se suma la brecha entre los distintos tipos de establecimientos y que distintas investigaciones han mostrado estar relacionado con una serie de factores, entre ellos, los recursos de los colegios, la calidad de los profesores y la vulnerabilidad y entorno social de los escolares.

Se trata de una discusión que se mantiene hasta hoy. En 2015, los colegios privados superaron en 138 puntos a los municipales de acuerdo con los resultados de la PSU. Ese mismo año, hubo un paro docente que duró ocho semanas, y las escuelas públicas perdieron 13.902 alumnos que se fueron a colegios particulares subvencionados.

El debate se instaló en la agenda pública en el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, cuya administración impulsó el Sistema de Educación Pública o desmunicipalización. La ley,

que se tramitó durante dos años en el Congreso y se promulgó en 2017, estableció el traspaso de los colegios municipales a un nuevo tipo de institución pública: los servicios locales de educación.

El 27 de noviembre de 2017, Guido Crino, entonces presidente de la Federación de Instituciones de Educación Particular, dijo que la "desmunicipalización representa una vuelta atrás (...) y una involución hacia prácticas probadamente fracasadas".

Alta deserción y repetición de los estudiantes, y baja participación de las comunidades en los proyectos educativos era el diagnóstico de la educación de los 70.

El traspaso de los colegios se programó de forma gradual y se estimó que en 2025 se habría completado. Sin embargo, el actual gobierno decidió extender el plazo a 2029 debido a "muchas situaciones de carácter administrativo y sobredotación", señaló el ministro Marco Antonio Ávila el 17 de noviembre de 2022. El proceso sigue en marcha aunque con creciente resistencia de los propios municipios y dudas de los beneficios que se puedan obtener con el cambio.

"Bajar al otro de los patines"

Otro cambio, introducido en los 90 fue la posibilidad de que las familias hicieran un copago a los colegios que recibían subvención del Estado. El financiamiento compartido conseguiría que establecimientos contarán con más recursos, sin embargo, tenía detractores.

También durante la segunda administración del gobierno de Bachelet, se impulsó la llamada Ley de Inclusión, que puso fin al copago, a la selección en establecimientos que recibirían recursos del Estado y al lucro.

La Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados reclamó el derecho de los padres a aportar a la educación de sus hijos.

En 2014, el entonces ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, afirmó en TVN: "Un competidor va corriendo con patines de alta velocidad y otro va descalzo. El descalzo es la educación pública. Entonces me dicen: ¿Por qué no entrenas más o le das más comida al que va descalzo? Primero, tengo que bajar al otro de los patines".

La ley se promulgó en 2015. "Es un logro de todo Chile", dijo Bachelet. Desde entonces los colegios particulares subvencionados han disminuido, aunque de todas maneras educan al 54% de los escolares, mientras la matrícula de las escuelas públicas ha seguido bajando.