

DESCENTRALIZACIÓN, FINANCIAMIENTO Y GOBERNANZA EDUCATIVA EN CHILE Y URUGUAY*

Decentralization, financing and educational governance in Chile and Uruguay

María Ester Mancebo**

Resumen: El artículo aborda la cuestión de la gobernanza del sector educativo en Chile y Uruguay a través de un modelo analítico que prioriza tres dimensiones complementarias: la diversificación de los actores, el rol del Estado, y el interjuego entre Estado, sociedad civil y mercado. A través de un enfoque comparativo y apoyado en evidencia cuantitativa y cualitativa, el trabajo enfatiza la importancia del grado de centralización/descentralización y el tipo de financiamiento y provisión del servicio en el proceso que condujo al mantenimiento de la clásica *modalidad burocrático-jerárquica* en Uruguay y a la instalación de una modalidad de *gobernanza de mercado* en Chile.

Palabras clave: Gobernanza educativa, descentralización y financiamiento en educación.

Abstract: This article approaches educational governance in Chile and Uruguay through an analytical model composed of three main dimensions: the diversity of actors, the State's role and the dynamic between the State, the market and the civil society. Based on quantitative and qualitative evidence and using a comparative perspective, the article underlines the importance of the degree of decentralization and the type of financing in the processes that led to the maintenance of *bureaucratic governance* in Uruguay and the development of *market governance* in Chile.

Keywords: Educational governance, decentralization and financing of the educational service.

Presentación

En el bienio 2011-2012 la educación ha ocupado el centro de la agenda pública en Chile y también en Uruguay. El movimiento estudiantil ganó las calles de las principales ciudades del país trasandino y obligó al conjunto del espectro político a escuchar con atención sus reivindicaciones. En Uruguay el gobierno se empeñó en afianzar un acuerdo interpartidario amplio en torno a los posibles caminos para mejorar la preocupante situación educativa. En ambos países las demandas de cambio fueron contundentes, ineludibles, y pusieron en cuestión aspectos medulares de la gobernanza educativa. Este artículo estudia justamente este tema a partir del grado de centralización/descentralización y el tipo de financiamiento del servicio en los dos países.

El objetivo del artículo es aportar a la comprensión de los procesos de conformación y el funcionamiento de las modalidades de gobernanza educativa en los dos casos nacionales seleccionados. Además de esta introducción, el artículo ha sido estructurado en cinco apartados. A modo de marco conceptual, se plantea primeramente el alcance de los términos gobernanza, descentralización y financiamiento en el campo educativo. A continuación se describe la metodología seguida en la investigación y se presenta la hipótesis que guió el trabajo. Posteriormente se contrasta el caso chileno con

* Una primera versión de este artículo fue presentada como ponencia en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos realizado en San Francisco (EEUU) en mayo de 2012.

** Doctora en Ciencias Humanas (opción Educación), Universidad Católica del Uruguay. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Grado 4, Régimen de Dedicación Total). Correo electrónico: memancebo@gmail.com

el uruguayo en los ejes referidos, mostrando el proceso de ampliación de la provisión privada en educación en Chile frente al apego al histórico patrón de predominio público en Uruguay, el mantenimiento de una estructura altamente centralizada en Uruguay frente a la municipalización procesada en Chile. En los apartados quinto y sexto se aplica a los dos casos nacionales un modelo analítico de la gobernanza sectorial vigente.

1. Descentralización, financiamiento y gobernanza en la arena educativa

¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernanza en educación?

El término *gobernanza* es indudablemente polisémico y ha sido aplicado en relación al sistema internacional, los regímenes políticos (democracia/autoritarismo), las modalidades de gobierno nacional y su coexistencia con los gobiernos subnacionales, la entrega de los servicios y bienes públicos, entre otros niveles de análisis. Su uso se popularizó en los años '90 cuando gradualmente pasó a coexistir con la expresión *governabilidad* nacida en los años '70 para hacer referencia a la sobrecarga de demandas que enfrentan los gobiernos –en particular los democráticos– en ciertas coyunturas, sobrecarga frente a la cual pueden no responder con la eficacia y legitimidad requeridas (Huntington, Crozier y Watanuki 1975). En palabras de Nohlen:

el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver (1992:1)

Si la noción de gobernabilidad pone énfasis en la capacidad de conducción de la sociedad por parte del gobierno, la de gobernanza alude a los mecanismos de autoconducción general de la sociedad (Narbondo y Ramos 2001), busca dar cuenta de la complejidad de los entramados societales contemporáneos en los cuales son múltiples los actores con potencial incidencia en cada arena de política pública: el gobierno, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, las corporaciones, las agencias internacionales, para citar algunos. Pierre define *gobernanza* como

la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores... Este concepto se refiere... a qué capacidad de conducción (“steering”) mantienen las instituciones políticas antes los nuevos y cambiantes desafíos que se le plantean al Estado (2000: 4).

Según Cerrillo i Martínez, la *gobernanza*

Implica una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general... (2005: 13)

Clásicamente la literatura ha reconocido tres modelos fundamentales de *gobernanza*, a saber:

- *El modelo burocrático-jerárquico*. El Estado tiene un neto predominio en la conducción de la sociedad y en sus manos está no sólo la toma de decisiones en materia de políticas sino también la responsabilidad en cuanto a la entrega de los servicios públicos. Para cumplir con estas funciones, se privilegia la centralización, la unidad de mando y el control de los procedimientos. La organización tiende a ser una maquinaria disciplinada, con muy poca discrecionalidad para los escalones inferiores de la organización.

- *El modelo de mercado*. Se amplía el rol del mercado en la provisión de servicios públicos. Aunque el Estado puede ostentar un considerable poder político, ha perdido su capacidad de control directo y tiende a reemplazarla por la capacidad de influir. Este modelo supone cambios en los mecanismos de control en la prestación de servicios y sustituye el control procedimental por el control de resultados, lo cual obliga a definir con precisión el producto que, en la medida de lo posible, debe ser cuantificable. Dada la fragmentación de las estructuras de provisión de servicios, resulta fundamental la coordinación de las políticas.

- *El modelo de redes*. Esta forma de conducción societal se caracteriza por la negociación entre actores autónomos y suele encontrarse a niveles micro y meso como las regiones, ciudades, sectores culturales o sociales. Como señalan Narbondo y Ramos (2001), en este modelo el Estado resigna de su posición de soberanía absoluta y no sólo deja la prestación de servicios en manos de otras organizaciones autónomas sino que acepta definir las políticas públicas en negociación con los prestadores.

A partir de estas definiciones y clasificaciones este artículo propone un esquema analítico de la gobernanza sectorial en el que se distinguen tres dimensiones principales: i) La diversificación de los actores en la provisión del servicio; ii) El rol del Estado, con particular atención a su capacidad de dirección; iii) La dinámica de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

La complejidad de la descentralización educativa

Puede definirse “descentralización” como la transferencia de la responsabilidad de planeamiento, gestión y asignación de recursos desde el gobierno central y sus órganos a las unidades de gobierno local en el territorio (Winkler y Gershberg 2000).

Como en otros sectores, la descentralización de los sistemas educativos se ha originado en razones políticas o profesionales: entre las primeras cabe citar la necesidad de ampliar la base de legitimidad otorgando al gobierno local mayor poder y mayor responsabilidad política; entre las segundas se menciona la aspiración a mejorar la gestión de los servicios educativos a través de su transferencia a los técnicos y políticos que los conocen mejor por estar en el territorio donde los mismos se radican (McGinn y Welsh 1999). Más específicamente, las reformas de descentralización educativa han estado guiadas por objetivos como los que se mencionan a continuación:

- *Mejora de la calidad educativa*: en la medida que la toma de decisiones se acerca al nivel escolar, la *curricula* podría responder mejor a las necesidades locales e incidir positivamente en la motivación de estudiantes y docentes.

- *Eficiencia*: se espera que la descentralización mejore la calidad de las decisiones de política educativa en la medida que éstas cuentan con información más completa y precisa respecto a las necesidades locales y pueden, por tanto, instrumentar soluciones específicas a los problemas y no sólo brindar respuestas universales.

- *Redistribución de la responsabilidad financiera*: en ciertas coyunturas los procesos de descentralización buscan aliviar la carga fiscal del Estado central¹.

- *Democratización*: la transferencia de las decisiones de política educativa a las unidades locales o regionales puede constituir un canal de distribución de poder entre los actores, promover la participación ciudadana, fortalecer el control sobre la burocracia estatal y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

La descentralización de los sistemas educativos ha transitado por diversos formatos. Hanson (1997) distingue entre desconcentración, reubicación, delegación y privatización:

- *Desconcentración* es la transferencia de actividades (no de autoridad) desde los niveles superiores de gobierno a los inferiores.

- *Reubicación* refiere al traspaso permanente de la autoridad decisoria desde un nivel superior de gobierno a uno de menor jerarquía y puede ser realizado por ley o constitucionalmente.

- *Delegación* es la transferencia no permanente de la autoridad decisoria desde niveles de gobierno burocráticamente superiores a otros inferiores en la jerarquía gubernamental.

- *Privatización* implica la transferencia de responsabilidad y recursos desde el sector público al privado.

Todas estas formas de descentralización han sido instrumentadas en el sector educativo. Algunos países han trasladado las principales responsabilidades desde el poder central al regional o local. Otros países han desconcentrado las decisiones desde el ministerio de educación situado en la capital hacia oficinas ministeriales regionales. Otros han delegado el poder a juntas especialmente designadas o a consejos electores a los que se les encarga la administración de las escuelas. Hay incluso modelos híbridos de descentralización en los cuales la toma de decisiones se ha re-ubicado en los niveles inferiores de gobierno los que, a su vez, han optado por delegar la responsabilidad a las unidades escolares (EQUIP 2 2005).

En las reformas educativas latinoamericanas de las últimas décadas se distinguen tres modelos principales de descentralización (Di Gropello 2004):

- Modelo de *gobierno subnacional* en el cual los actores políticos intermedios (“provincias” en Argentina o “estados” en México) se ubicaron en el centro del proceso descentralizador.

- Modelo de *responsabilidad compartida* en el que dos actores políticos pasaron a compartir responsabilidades y desempeñar roles complementarios en la provisión del servicio educativo (“municipios” y “departamentos” en Colombia, por ejemplo).

- Modelo de *autonomía escolar*, como en el caso del El Salvador a través del Programa EDUCO, en el cual las escuelas asumieron toda la responsabilidad en materia educativa.

-

¹ Según Hanson (1997) este fue un objetivo particularmente importante en los procesos de descentralización desarrollados en Argentina, Chile y Colombia en las décadas de los '80 y '90.

Ahora bien, además de reconocer estos diversos formatos y modelos, los sistemas educativos descentralizados muestran diferencias en cuanto al tipo de decisión transferida (Winkler 2004). Primeramente, la descentralización puede o no incluir las decisiones referidas al currículum (qué se enseña en las escuelas, cómo se estructura el tiempo pedagógico, cómo se eligen los textos, quién define los contenidos curriculares, cómo se evalúa a los estudiantes). En segundo lugar, la descentralización puede o no abarcar la gestión de los recursos humanos de las escuelas (reclutamiento de profesores, contratación y despido de docentes, fijación de salarios, definición de tareas, estructuración de la carrera docente). En tercer lugar, es sumamente relevante considerar cómo se realiza la planificación en el sistema, esto es cómo se decide qué escuelas se abren y cuáles se cierran, qué programas educativos se ofrecen en las escuelas, cómo se monitorean y evalúan las políticas educativas. Por último, hay un conjunto de decisiones fundamentales que tienen que ver con los recursos materiales: cómo se asigna el presupuesto educativo, cómo se distribuyen los recursos existentes, cuánto se destina a la capacitación de los docentes, etc².

Finalmente, debe anotarse que las evaluaciones de los procesos de descentralización educativa no han probado una relación causal entre la descentralización y la mejora de la educación, sea en términos de calidad, equidad o eficiencia (Hanson 1997; Di Gropello 2004). Entre otros factores, los estudios reconocen que es particularmente difícil aislar los efectos de la descentralización de los de otros componentes de las políticas educativas.

La provisión y el financiamiento del servicio educativo

En relación a la provisión y el financiamiento del servicio educativo la literatura permite distinguir diversas perspectivas de análisis.

Una primera perspectiva refiere a la forma en que se produce la asignación de los recursos (Morduchowicz 2010) y diferencia entre los modelos centralizados en los cuales tal asignación es realizada desde el Estado central y los descentralizados en los que se hace desde unidades subnacionales, sean provincias, estados o municipios. En los esquemas descentralizados las disparidades económicas regionales suelen generar posibilidades diversas de recaudar tributos y, consecuentemente, de financiar el servicio educativo. Por ello, en estructuras federales o descentralizadas se considera conveniente que actúe un nivel de gobierno superior que busque mitigar la desigualdad material en la oferta educativa.

Un segundo enfoque distingue entre dos arreglos institucionales básicos en materia de provisión y financiamiento de la educación. En el esquema de financiamiento de la oferta la provisión educativa y el financiamiento están a cargo del Estado que financia la oferta educativa a través del pago de la infraestructura escolar y los docentes; la autoridad educativa define los criterios y parámetros (físicos, organizacionales y/o pedagógicos) para la distribución de los recursos a los centros educativos³. En cambio, cuando se financia la demanda, el Estado delega la provisión del servicio a la esfera privada y los centros educativos reciben entonces recursos en

² Morduchowicz (2010) ha mostrado que en las reformas educativas latinoamericanas recientes los procesos de descentralización no han sido acompañados por transformaciones en los patrones de asignación de recursos, con lo cual las unidades locales no siempre han podido asumir sus nuevas responsabilidades con solvencia económico-financiera.

³ Esta información indica, por ejemplo, el rango de personal docente y directivo que pueden incorporar los establecimientos para una cantidad dada de alumnos.

función de los alumnos y sus características (cantidad de alumnos, nivel educativo que cursan, por ejemplo) y deciden cómo aplicarlos en los distintos insumos educativos. Este mecanismo de bonos o *vouchers* opera según las siguientes características:

- Las escuelas compiten por el alumnado.
- Cada familia recibe un *voucher* con el que paga total o parcialmente la escuela elegida. El sistema puede o no permitir el pago complementario por parte de la familia.
- El valor del *voucher* es generalmente el costo promedio de la educación.
- Para ser elegible la escuela debe satisfacer requisitos mínimos establecidos.

Para los defensores de los *vouchers*, el financiamiento a la demanda incentiva la diferenciación de la oferta porque los colegios deben competir por atraer la matrícula, lo cual redundaría en una mayor capacidad de satisfacción de las preferencias de padres y alumnos. Además, la competencia funciona como un incentivo para que los colegios mejoren su calidad y sean más eficientes (Aedo y Sapelli 2001).

En contraposición, los críticos de este modelo señalan que los *vouchers* no necesariamente favorecen la equidad porque los usuarios difícilmente se encuentran en condiciones de acceso igualitario a la información, con lo cual necesariamente se producen disparidades a la hora de elegir el centro educativo. Adicionalmente, si se permiten los co-pagos (a través de cuotas que pagan los usuarios, adicionales a los *vouchers* que financia el Estado) el riesgo de inequidad se incrementa. Finalmente, también se argumenta que las escuelas privadas pueden aplicar mecanismos de selección de su alumnado, lo cual redundaría en procesos de segmentación de la calidad (Cosse 2000).

Al igual que en el caso de la descentralización, la literatura concluye que la adopción de uno u otro esquema de provisión y financiamiento no mejora directamente la calidad, equidad o eficiencia de la educación. Como ocurre con todas las políticas educativas en tanto políticas públicas, los efectos de las medidas resultan siempre mediados por las características estructurales del sistema político global y del sistema educativo, el momento político que se atraviesa y las decisiones específicas que toman quienes ocupan cargos en el gobierno de la educación (Grindle 2004).

2. Consideraciones metodológicas

Como hipótesis este artículo sostiene que el grado de centralización/descentralización y el tipo de financiamiento del servicio educativo incidieron decisivamente en las modalidades de gobernanza educativa que se desarrollaron en Chile y Uruguay a lo largo de las últimas tres décadas. Antes de los golpes militares de 1973 ocurridos en los dos países, el modelo decisorio centralizado, aunado a una fuerte provisión estatal del servicio, instalaron una gobernanza burocrático-jerárquico en Chile y Uruguay. Las políticas de descentralización y privatización implementadas en Chile a partir de los años '80 gestaron en dicho país el cambio hacia una gobernanza de mercado. En contraposición, la ausencia de políticas de tal signo en Uruguay determinó la continuidad de una gobernanza de tipo burocrático-jerárquico.

El trabajo busca arrojar luz sobre los procesos de conformación de diversas modalidades de gobernanza educativa y las formas en que ellas operan hoy en Chile y Uruguay. Es fruto de una investigación más amplia denominada "*Public service delivery in basic education: institutional arrangements, governance and school results in Chile and Uruguay*" desarrollada entre marzo del 2011 y setiembre del 2012 en el

marco de un programa de estudios del *Global Development Network* (GDN) sobre gobernanza en el sector público⁴⁵.

En dicha investigación se aplicaron técnicas cuantitativas y cualitativas. A través de las primeras se explotó la base de datos de PISA⁶ 2009 que evalúa la formación de los estudiantes a los 15 años de edad. A diferencia de otras pruebas estandarizadas que se centran en los conocimientos adquiridos por los alumnos, PISA evalúa las competencias o habilidades y aptitudes para analizar y resolver problemas, manejar información y enfrentar las situaciones cotidianas que se les presentarán a las personas en la vida adulta. PISA ha tenido cinco rondas: 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012. Cada edición profundiza en una de las tres áreas evaluadas: en el 2000 fue Lectura, en el 2003 Matemática, en el 2006 Ciencias, en el 2009 Lectura y en el 2012 Matemática nuevamente. En la medición del 2009 la evaluación fue completada por 470.000 estudiantes representativos de 26 millones de quinceañeros escolarizados de 65 países y economías participantes. Junto a las pruebas estandarizadas que completan los estudiantes, PISA releva datos sobre las familias de los estudiantes y datos institucionales. Estos últimos resultan particularmente relevantes para el análisis de este artículo y surgen del cuestionario que completan los directores de los centros educativos respecto a cuestiones tales como la estructura y la organización del centro educativo, sus recursos, el ambiente escolar, las políticas y prácticas escolares.

En cuanto a las técnicas cualitativas, además del relevamiento y análisis de la documentación y bibliografía correspondientes al período en estudio (2005-2010), se realizaron 57 entrevistas semi-estructuradas en Chile y Uruguay. Se desarrollaron dos tipos de entrevistas: a profesores y directores de centros educativos, por un lado, y a técnicos y académicos especializados en educación, por otro. Para la selección de los centros educativos se trabajó con una muestra finalística construida en base a dos criterios teóricos⁷:

- *Tipo de centro*: se tomaron centros públicos y privados; en el caso de Chile se incluyeron, además de los centros municipales y los privados pagos, establecimientos particulares subvencionados.

- *Resultados educativos*: se seleccionaron centros con buenos resultados y centros con resultados bajos; en el caso de Chile ésta es información pública a través de la página web del Ministerio de Educación, pero en el caso de Uruguay debió recurrirse a informantes clave.

⁴ La investigación de referencia fue co-coordinada por María Ester Mancebo y Denise Vaillant y en ella participó un equipo multidisciplinario integrado por Gabriela González, Cecilia Llambí y Leticia Piñeyro. El proyecto fue seleccionado a través de un llamado a concurso internacional (http://cloud2.gdnet.org/cms.php?id=grp_studies_listing&grp_id=3). Los procesamientos cuantitativos que se presentan en este artículo fueron realizados por Cecilia Llambí y Leticia Piñeyro.

⁵ A diferencia de este artículo de tónica fundamentalmente descriptivo, el estudio buscó explicar los efectos de los arreglos institucionales sobre la calidad y equidad de la educación básica, para lo cual se delimitaron analíticamente varios “factores de gobernanza”: la descentralización, la provisión y el financiamiento del servicio educativo, los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) y el sistema de incentivos docentes.

⁶ Programme for International Student Assessment. Se trata de un programa de la OCDE en el cual participan estudiantes de entre 15 años tres meses y 16 años dos meses en el momento de la evaluación, independientemente del grado que estén cursando.

⁷ Las entrevistas fueron codificadas y se realizó el correspondiente análisis de contenido siguiendo las especificaciones de Miles y Huberman (1994) respecto a la matriz de análisis de datos cualitativos.

3. Chile y Uruguay: de la convergencia a la divergencia en la institucionalidad educativa

Hasta 1973 los sistemas educativos de Chile y Uruguay exhibieron un formato institucional muy similar pero a partir de la irrupción de sus respectivos regímenes de facto se produjo una evolución netamente diferencial en los dos países. Con énfasis en el modelo de política social (no en el formato institucional y su impacto sobre la gobernanza) Castiglioni abordó esta similitud entre los casos de Chile y Uruguay antes de 1973: *“Chile y Uruguay no sólo fueron pioneros en desarrollar, hasta 1973, los sistemas de protección social más generosos, universalistas y redistributivos del continente, sino que también exhibieron hasta ese momento un modelo de política social notablemente similar”* (2005:2).

En Uruguay la dictadura del período 1973-1984 llevó adelante un proyecto político-pedagógico autoritario sin alterar las bases institucionales del sistema ni en lo referente al grado de centralización/descentralización en la toma de decisiones ni al tipo de provisión y financiamiento de la educación (Romano 2009; Appratto y Artagaveytia 2004). En contraposición, el régimen pinochetista (1973-1989) introdujo profundas modificaciones en estas dos dimensiones, las cuales fueron respetadas por los gobiernos democráticos que se sucedieron desde el año 1990.

Chile: descentralización limitada y privatización

Di Gropello (2004) estudia el caso chileno como parte del modelo descentralizador de “gobierno subnacional” al tiempo que Hanson (1997) lo considera una combinación de sus categorías “reubicación” y “privatización”. Por este *mix* entre descentralización y privatización, el caso chileno es considerado un caso complejo en el contexto latinoamericano.

En los años '80, bajo el régimen pinochetista, Chile estableció la descentralización de su sistema educativo que pasó a estar regido por órganos de diverso nivel jurisdiccional: el Ministerio de Educación (MINEDUC) retuvo el financiamiento del servicio educativo, la determinación de los lineamientos generales de política, la supervisión y la evaluación del sistema, pero la administración de los establecimientos educativos públicos quedó en manos de los municipios y los alcaldes.

En efecto, el régimen militar trasladó la administración de los establecimientos educativos a los municipios pero no transfirió las funciones de regulación del sistema ni su financiamiento. En el período de gobierno de Bachelet, la Ley de Educación del 2009 aumentó la regulación estatal del sistema pero no amplió las funciones del MINEDUC⁸. Sintetizando los análisis de varios estudios externos, Cox ha señalado que el sistema vive una

dicotomía legalmente establecida (1981) entre el Ministerio de Educación (a cargo de lo curricular y pedagógico) y los municipios (responsables de la gestión administrativa) que ha significado, por más de un cuarto de siglo, que los apoyos de los programas que gestiona el Ministerio sean ‘voluntarios’ para sostenedores y profesores, por un lado, y que las presiones de la administración no sean sobre la calidad de los aprendizajes y sus factores claves, por otro (2007: 8).

⁸ Este artículo no tiene como objeto profundizar en las instituciones de gobierno de la educación para Chile y/o Uruguay. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que a partir de la Ley de Educación del 2009 participan en la regulación del sistema educativo el Consejo Nacional de Educación, la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, además del MINEDUC.

En cuanto al financiamiento el sistema educativo chileno es un ejemplo del esquema de subsidio a la demanda en el cual las escuelas públicas y las "particulares subvencionadas" reciben subsidios según el número de alumnos matriculados. El cambio de modelo se produjo en la década del '80 y tuvo como principal objetivo incrementar la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos y mejorar la calidad global del servicio educativo a través de la competencia entre las escuelas (Mizala, Romaguera y Ostoić 2005).

Históricamente el MINEDUC había manejado en forma centralizada el 90% del gasto educativo. La reforma de los '80 adoptó un modelo de financiamiento a la demanda y descentralización en la asignación de los recursos, si bien el origen de los fondos continuó ubicado en el nivel central para evitar la generación de desigualdades entre los municipios según sus posibilidades diversas de recaudación de fondos. Los recursos no se transfieren directamente a las familias sino a los sostenedores de los establecimientos educativos de acuerdo a la matrícula de alumnos y al promedio de asistencia de los mismos. El subsidio se paga mensualmente, por alumno matriculado y según el promedio de asistencia de los alumnos a clase, a la manera de incentivo a la asistencia regular y retención de los alumnos en los centros educativos (Cox 2001).

Esta política produjo un aumento de la participación de los proveedores privados en educación (Bogliaccini y Filguera 2005) y condujo a la conformación de un sistema tripartito, con escuelas municipales, particulares subvencionadas⁹ y privadas pagas¹⁰. La participación de sostenedores privados en el sistema creció de tal manera que actualmente la mitad de la matrícula básica y media asiste a establecimientos públicos mientras que la otra mitad lo hace a establecimientos privados o particulares subvencionados. De acuerdo a datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, en el año 2005 la matriculación en establecimientos privados era de 48% en educación inicial, 51% en educación primaria, 52% en educación secundaria, 56% en los programas generales de educación media superior y 54% en los técnicos vocacionales de educación media superior.

A partir de la redemocratización las sucesivas administraciones respetaron el modelo de financiamiento y provisión del servicio educativo establecido durante el régimen pinochetista. En 1993 se introdujo un instrumento de política que tendría gran importancia en la dinámica del sistema, el llamado "financiamiento compartido": la autorización a las escuelas particulares subvencionadas con educación preescolar y básica, así como también a éstas y a las municipales de educación media, a cobrar una cuota mensual a las familias, cuota que se suma a la subvención estatal como forma de co-pago¹¹.

A lo largo de la década del '90 y la de los 2000 se impulsaron diversas políticas de equidad orientadas a compensar las situaciones de desigualdad generadas entre los establecimientos educativos. En particular, cabe mencionar la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, Ley nro. 20.248) aprobada en el 2008 que busca mejorar la calidad de la educación asumiendo el costo diferencial que implica la atención a los

⁹ Cada establecimiento particular subvencionado debe tener un "sostenedor" que es su propietario y responsable institucional. Es muy escasa la información sobre quiénes son los sostenedores, cuántos colegios administran, cuánto dinero reciben por las subvenciones (Almonacid 2008).

¹⁰ Hay un cuarto tipo de escuelas que son de corporaciones locales. Son establecimientos de educación secundaria técnico-profesional que fueron transferidos en la década del '80 desde la órbita del ministerio público a empresas privadas. Representan aproximadamente el 7% de la matrícula y son financiados con financiamiento fiscal especialmente establecido para este propósito.

¹¹ También se estableció un tope al monto que podían cobrar las escuelas y se definieron una serie de franjas que fijan el monto del subsidio estatal de acuerdo al monto pago por las familias.

alumnos más vulnerables de la educación parvularia o básica. La subvención preferencial se paga a los establecimientos educacionales por “alumno prioritario” matriculado¹². Para mantener la SEP los sostenedores de establecimientos educativos deben cumplir con ciertos requisitos entre los que se encuentran la excensión de cualquier tipo de cobro a los “alumnos prioritarios”, la admisión de estos alumnos sin considerar el rendimiento escolar pasado, la retención de estos alumnos hasta el 6° grado de educación básica y el destino de la subvención preferencial a la ejecución de un Plan de Mejoramiento Educativo con asistencia técnico-pedagógica específica para alumnos prioritarios. Dicho Plan es elaborado por el establecimiento se encuentra definido en un "Convenio de igualdad de oportunidades y excelencia educativa" que el sostenedor debe firmar con el MINEDUC para recibir la subvención¹³.

Una de las novedades de SEP es la clasificación de los establecimientos que reciben la subvención en tres categorías según los resultados educativos: "autónomos" (aquellos establecimientos que hayan obtenido sistemáticamente buenos resultados educativos en relación a las mediciones de carácter nacional aplicadas al 4° y 8° año de educación general básica), "emergentes" (los que no han mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de sus estudiantes, reconociéndose en ellos problemas específicos en algunas áreas de la gestión escolar) o "en recuperación" (los que han registrado resultados reiteradamente deficientes). Según cómo esté clasificado el establecimiento será el valor de la subvención preferencial, siendo los calificados como “autónomos” aquellos que obtienen mayor subvención. Los establecimientos “en recuperación” cuentan con el apoyo integral del MINEDUC y tienen un plazo de cuatro años a partir de la categorización para lograr los estándares correspondientes a la categoría de "emergentes" y cumplir con el Plan de Mejoramiento Educativo. De no lograr este objetivo el Ministerio puede revocar el reconocimiento oficial de estos establecimientos¹⁴.

Con independencia de los objetivos de la SEP, los entrevistados en el marco de este estudio hicieron hincapié en la complejidad de su implementación:

No se puede gastar plata en nada importante, eso es lo tremendo de la Ley SEP. O sea, si a cualquier persona con dos dedos de frente, que está metida en una escuelita en la población nosequantito de Santiago, le preguntan '¿qué necesita usted para mejorar su escuela?', lo que te va a decir es 'profesores', va a decir 'yo tengo que dividir este curso de 40 alumnos en dos'... y eso no se puede financiar con la SEP porque es personal extra (Chile/ informante calificado nro. 6)

¿Qué presión metió la SEP? Metió la presión de que los mayores recursos de la SEP solo se pueden gastar en el plan de la escuela. Ahí hay una presión que el sostenedor municipal no ha logrado todavía asumir bien. Tenemos muchos casos que, investigados

¹² Se consideran “alumnos prioritarios” a aquellos cuya familia: (i) integre el sistema de protección social Chile Solidario; (ii) se ubique en el tercio inferior de ingresos según la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN); (iii) se encuentre en el tramo de clasificación A del Fondo Nacional de Salud que incluye a los indigentes, las personas inválidas mayores a 18 años o los mayores de 65 años sin recursos, las mujeres embarazadas hasta el sexto mes, entre otros sectores de la población; y (iv) se encuentre bajo un umbral de situación socioeconómica considerando los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre y, en su defecto, la del padre o apoderado, la condición de ruralidad de su hogar, y el grado de pobreza de la comuna donde resida el alumno. Las dos últimas condiciones fueron transitorias y no rigen a partir de 2010.

¹³ Véase www.Chile.cl

¹⁴ Véase www.mineduc.cl

por la contraloría, se ve que el sostenedor municipal no le traspasa a la escuela los recursos que le corresponden por SEP sino que los gasta en luz, agua. Son gastos de educación pero no es el plan de mejoramiento (Chile/ informante calificado nro. 4)

Uruguay: el “Estado docente” en su formato clásico

A diferencia de lo sucedido en muchos países latinoamericanos que en los años '90 desarrollaron variados procesos de descentralización, Uruguay ha mantenido una fuerte centralización en la estructura y el funcionamiento de su sistema educativo. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el ente autónomo con competencia en materia de educación inicial, básica y media, y es responsable simultáneamente de la provisión de educación pública y de la regulación y evaluación de todo el sistema. La amplia mayoría de las decisiones educacionales son tomadas centralmente por las autoridades de ANEP radicadas en la capital, para su posterior implementación a lo largo y ancho del territorio nacional: la organización de la enseñanza, la planificación y programación, las pautas de evaluación de los estudiantes, la gestión de los recursos humanos y el manejo de los recursos financieros y materiales en general. En palabras de una docente entrevistada:

El orden de prelación de docentes lo hace la autoridad central, las designaciones también las hace la autoridad central, un sumario lo hace la autoridad central, los traslados y la designación de funcionarios igual, la parte económica también. En lo pedagógico los programas los decide la cabeza central. (Uruguay/ docente/ escuela técnica pública)

En este marco decisorio nítidamente centralizado, el gobierno educativo uruguayo incluye canales de desconcentración desde el máximo órgano de la ANEP, el Consejo Directivo Central (CODICEN), a los denominados “Consejos Desconcentrados”, órganos también colegiados que están ubicados en un escalón burocrático inferior (Mancebo 2007).

En el caso uruguayo la férrea centralización en la toma de decisiones educativas se combina con una gestión burocrática lenta y con serios déficit en los sistemas de información, todo lo cual dificulta enormemente el funcionamiento escolar y resta márgenes de creatividad y propuesta a los equipos pedagógicos, extremadamente dependientes de la autorización del superior (sea éste el Inspector correspondiente, el Consejo Desconcentrado o el propio CODICEN), por razones reglamentarias o por el peso de la cultura organizacional (Mancebo et al 2000). Al decir de un entrevistado:

En el liceo que estoy la directora no hace nada de nada si no consulta a Secundaria. No veo ningún tipo de autonomía. Es una directora nueva que no toma ninguna decisión sin consultar. Eso es una limitación porque si estás a cargo de una dirección vos tenés que tomar las resoluciones. A mí se me ocurre que es un tema de miedo, miedo a que te puedan decir algo, a que tu cargo esté en juego. También es una cuestión de falta de experiencia... (Uruguay/ docente/ liceo público).

Por otra parte, en Uruguay rige plenamente un esquema de financiamiento a la oferta educativa por el cual es la autoridad central la que define los criterios y parámetros que se aplican para distribuir los recursos a las escuelas. Ni las autoridades

locales tienen intervención en la asignación de recursos ni la educación privada recibe subsidios directos del Estado -aunque sí está exenta del pago de algunos impuestos¹⁵.

En cuanto a la provisión del servicio educativo, Uruguay exhibe un neto predominio público: sólo el 13% del alumnado de educación básica y media asistía a centros privados en el año 2005¹⁶.

La impronta estatista no solo está pautada por el patrón de distribución de la matrícula entre el ámbito público y el privado sino también por la fuerte regulación que ejercen las autoridades de la ANEP sobre todo el servicio educativo. Según la Ley de Educación del 2008, compete a la autoridad máxima de la ANEP (Consejo Directivo Central) la definición de los lineamientos generales de supervisión y fiscalización de los institutos privados habilitados. Por otra parte, corresponde a los Consejos Desconcentrados administrar los centros públicos correspondientes a su nivel educativo y también habilitar a los institutos privados de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional.

De ahí que la amplísima mayoría de las escuelas y los liceos privados apliquen los planes de estudios de la enseñanza pública y hagan uso de su autonomía en tiempos y espacios pedagógicos complementarios a los fijados oficialmente. La educación privada y la pública se rigen pues por planes de estudios comunes decididos por la máxima autoridad educativa, sin perjuicio de lo cual funcionan crecientemente como mundos desconectados, con escasísimos puntos de intersección, lo cual entraña el riesgo de retroalimentación de un círculo perverso de segmentación territorial, social y educativa del país.

En suma, la dictadura uruguaya no alteró ni la estructura estatal centralizada del sistema educativo ni el esquema de financiamiento a la oferta educativa. Tampoco lo hicieron los gobiernos democráticos de 1985 en adelante, ni aún en una coyuntura altamente reformista como lo fue la del período 1995-2000:

Lo más característico (de la reforma educativa uruguaya) es el mantenimiento de la preminencia del sector público y de las prácticas de centralización, en un esquema que encaja con las fórmulas vernáculas del 'estado de bienestar' y pone el acento en la elaboración de la oferta educativa. Por su propio designio la reforma busca reforzar el papel del estado en la educación, no simplemente en las funciones de control, sino en la prestación directa de los servicios... No se trata aquí de montar un 'estado regulador' que transfiera la prestación directa de los servicios hacia el sector privado o hacia instancias públicas descentralizadas. Se trata en vez de confirmar y renovar el estado docente... (Lanzaro 2004: 8)

4. Descentralización y financiamiento en clave de gobernanza educativa: implicaciones para los casos de Uruguay y Chile

La diversificación de los actores en la provisión del servicio¹⁷

¹⁵ La discusión en torno a los *vouchers* ha estado presente en la agenda pública sólo marginalmente: hubo un único debate relativamente intenso en el segundo lustro de los '90 cuando apareció un polémico libro en defensa de un sistema de *cuasi-vouchers* (da Silveira 1995) en momentos en que el país procesaba una reforma educativa fuertemente estatista (Lanzaro 2004; Mancebo 2002).

¹⁶ Educación inicial es el nivel en el que se registra una matriculación más alta en centros privados: 37%. Datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Las políticas de descentralización y privatización aplicadas en forma sostenida en Chile desde los años '80 en adelante gestaron una diversificación alta de los actores intervinientes en la entrega del servicio educativo en Chile. Mientras en el caso uruguayo se ha mantenido intacto el modelo de "Estado docente" y la estructura decisoria centralizada, en Chile la descentralización y privatización simultáneas crearon un mayor número y diversidad de actores en la arena educativa, conformándose un sistema complejo en el que participan el Estado central, los municipios, las corporaciones de derecho privado¹⁸, los llamados "sostenedores" (propietarios y responsables de los establecimientos particulares subsidiados), y los establecimientos privados pagos.

A partir del llamado "Cuestionario del establecimiento" que completan los directores escolares, PISA 2009 proporciona algunos indicadores que permiten una aproximación a esta dimensión. Concretamente, se pregunta a los directores quién tiene una responsabilidad considerable sobre una serie de tareas fundamentales en la provisión educativa y se les proporcionan las siguientes opciones de respuesta: el director, los profesores, el directorio del establecimiento escolar, las autoridades regionales y las autoridades nacionales; los directores pueden marcar tantos casilleros como sea necesario en cada tarea.

Concretamente, se seleccionaron cuatro indicadores para analizar el grado de diversificación en la gestión del servicio educativo: i) la responsabilidad respecto a la selección de los profesores a contratar, ii) la participación en la formulación del presupuesto escolar, iii) la responsabilidad en la fijación de los salarios iniciales docentes y iv) el aumento de los sueldos docentes.

- En la visión de los directores de centros públicos, en Uruguay la contratación de los profesores está mayoritariamente en manos del Estado central. En Chile, en cambio, el 52% de los directores consideró que esta tarea está en manos de la autoridad regional, el 28% dijo que es una responsabilidad de la escuela y el 18% visualiza que la selección de los docentes es una tarea compartida entre el centro y otras autoridades.

- La responsabilidad por la fijación del salario docente base en el ámbito público está completamente en la órbita de las autoridades nacionales en Uruguay (99% de los directores así lo dijeron) y recae fundamentalmente en las autoridades regionales en Chile: el 65% de los directores respondió que la autoridad regional es la responsable de este tema, el 18% opinó que la responsabilidad la tiene la autoridad nacional y el 15% consideró que hay responsabilidad compartida entre la autoridad regional y la nacional.

- Respecto al aumento salarial, el 99% de los directores de los centros públicos uruguayos ubicó esta responsabilidad en la autoridad nacional; en contraste, en Chile el 52% de los directores de establecimientos municipales consideró que esta es una responsabilidad de la autoridad regional, el 29% dijo que le corresponde a la autoridad nacional y el 17% sostuvo que hay responsabilidad compartida entre la autoridad regional y la nacional.

¹⁷ Nótese que en esta primera dimensión se consideran exclusivamente los actores involucrados en la entrega del servicio y no se analizan todos los actores con incidencia en el campo educativo; a título de ejemplo, no se estudia el papel de los sindicatos.

¹⁸ A nivel municipal hoy coexisten las dos modalidades de administración de la educación municipal que fueron creadas por la dictadura en los años '80: unos municipios tienen un departamento de administración de la educación (DAEM) que es enteramente público, otros cuentan con corporaciones de derecho privado presididas por el alcalde.

- En relación a la elaboración del presupuesto escolar, en Uruguay 77% de los directores de los establecimientos públicos opinaron que la responsabilidad es de la autoridad nacional, un 11% dijo que la responsabilidad es compartida entre la autoridad nacional y el centro educativo y un 10% consideró que la escuela tiene responsabilidad sobre esta tarea. En contraste, en el caso de los centros públicos chilenos un 55% de los directores respondió que las autoridades regionales tienen una presencia central en la formulación presupuestal, un 23% dijo que hay autonomía escolar en este rubro y un 17% se inclinó por la responsabilidad compartida entre la escuela y la autoridad regional.

Cuadro 1
Opinión de los directores sobre la diversificación de actores en la arena educativa en Chile y Uruguay. Establecimientos públicos PISA 2009: "En su establecimiento, ¿quién tiene una responsabilidad considerable sobre las siguientes tareas...?"

	Chile	Uruguay
Selección de profesores a contratar		
Escuela	28	5
Autoridades regionales	52	7
Autoridades nacionales	2	77
Escuela y otros	18	7
Autoridades regionales y nacionales	0	4
Total	100	100
Establecer sueldos iniciales de profesores		
Escuela	2	1
Autoridades regionales	65	0
Autoridades nacionales	18	99
Autoridades regionales y nacionales	15	0
Total	100	100
Determinar aumentos de sueldo		
Escuela	2	1
Autoridades regionales	52	0
Autoridades nacionales	29	99
Autoridades regionales y nacionales	17	0
Total	100	100
Elaborar presupuesto escolar		
Escuela	23	10
Autoridades regionales	55	1
Autoridades nacionales	3	77
Escuela y autoridades regionales	17	0
Escuela y autoridades nacionales	0	11
Autoridades regionales y nacionales	2	0
Escuela, autoridades regionales y nac.	0	1
Total	100	100

El rol del Estado, con particular atención a su capacidad de dirección

En los dos países el Estado mantuvo un papel importante en la formulación de las políticas, la elaboración de los planes de estudio, el establecimiento de los formatos escolares, sin perjuicio de lo cual se constatan diferencias en las modalidades de ejercicio de la autoridad estatal.

De acuerdo a la evidencia cuantitativa que aporta PISA 2009, la mayoría de los directores uruguayos de establecimientos públicos (58%) ubican la responsabilidad de definición de los contenidos curriculares en las autoridades nacionales, al tiempo que los directores privados también reconocen el papel importante de las autoridades nacionales sea en exclusividad (24%) o compartido con la escuela (28%) o con la escuela y las autoridades regionales (23%); solo una 10% de los directores de centros privados y un 3% de los de centros públicos cree que la escuela es autónoma en esta tarea. En Chile en los tres tipos de establecimientos hay un reconocimiento expreso que las autoridades nacionales mantienen un papel importante en esta materia, en forma exclusiva o compartida con otros actores, pero también hay proporciones importantes de directores que hablan de autonomía escolar: un 36% de los directores de escuelas municipales, un 55% de los de escuelas particulares subvencionadas y un 62% de los de escuelas privadas pagas. Mayores márgenes de autonomía emergen en relación a la elección de los libros de texto, pero de todas formas las autoridades nacionales y/o regionales retienen incidencia en Uruguay y Chile (exceptuando los establecimientos pagos de este último país).

Cuadro 2
Opinión de los directores sobre la dirección estatal en el sector educativo en Chile y Uruguay.
Todos los establecimientos. PISA 2009: "En su establecimiento, ¿quién tiene una responsabilidad considerable sobre las siguientes tareas...?"

	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part.Subv.(*)	Públicas	Privadas	Públicas
Determinar el contenido de los cursos					
Escuela	62	55	36	10	3
Autoridades regionales	0	0	0	0	10
Autoridades nacionales	14	26	40	24	58
Escuela y autoridades regionales	0	0	0	5	3
Escuela y autoridades nacionales	24	18	24	28	8
Autoridades regionales y nacionales	0	0	0	10	9
Escuela, autoridades regionales y nac.	0	1	0	23	9
Total	100	100	100	100	100
Elegir qué libros de texto se usarán					
Escuela	97	73	68	65	21
Autoridades regionales	0	0	0	0	7
Autoridades nacionales	3	8	8	4	29
Escuela y autoridades regionales	0	0	0	5	8
Escuela y autoridades nacionales	0	19	24	10	15
Autoridades regionales y nacionales	0	0	0	2	4
Escuela, autoridades regionales y nac.	0	0	0	14	16
Total	100	100	100	100	100

(*) Escuelas particulares subvencionadas

Las entrevistas a informantes calificados corroboraron que en Uruguay la preeminencia de la ANEP en el plano curricular es fortísima:

Somos muy respetuosos del sistema oficial. Siempre estamos buscando el amparo y el aval del mismo. (Uruguay/ docente de colegio privado)

Respecto a Chile la evidencia recogida en las entrevistas indica que el grado de autonomía de los centros educativos chilenos varía no sólo en función del tipo de establecimiento (privado pago, particular subvencionado y municipal) sino también de la categoría según la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Por un lado, los establecimientos privados pagos cuentan con mayores márgenes decisorios que los particulares subvencionados y los municipales:

Los particulares pagados son libres. Si llega todo del Ministerio, si llegan directrices pero tú luego elaboras tu calendario como quieres, haces tu programa de estudio ante el Ministerio y puedes hacerle las adecuaciones que quieras. Los particulares subvencionados no... todo tiene que estar como el Ministerio dice. Hay muy poca libertad para hacer cosas. Además en los particulares subvencionados un supervisor va una vez al mes a supervisar cómo van las asistencias, acuérdate que acá se paga la subvención del Estado por niño que va al colegio. (Chile/ directora de colegio particular pago)

Por otro lado, hay mayor autonomía en las escuelas “autónomas” que en las “emergentes”:

Déjame decirte que ayer nosotros como escuela tuvimos una tremenda noticia. Llegó una información del Ministerio de Educación diciendo que nuestra clasificación de escuela es una escuela autónoma... La (escuela) autónoma cumple el rol de ser una escuela que no necesita ese acompañamiento constante y que el Ministro confía en los resultados ... es una escuela que es capaz de autogestionarse y es una escuela que es capaz de autosustentarse en el tiempo. (Chile/ docente de establecimiento municipal).

La dinámica de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado

Habida cuenta de la estructura planteada en las dimensiones primera y segunda, cabe preguntarse cuál es la modalidad de interacción predominante entre el Estado y el mercado en cada uno de los dos sistemas educativos considerados.

Según la evidencia cualitativa relevada, en el caso uruguayo se registra una paradoja: hay una relación de fuerte subordinación del ámbito privado al público en cuanto a las líneas de política educativa pero, simultáneamente, es muy laxo el control que ejerce el Estado sobre la implementación de las políticas y los resultados académicos de la educación privada. Para algunos de los entrevistados la férrea dependencia cercena significativamente las posibilidades de innovación del sistema en su conjunto:

Creo que nosotros tendríamos que tener mucho más autonomía de la que tenemos para gestionar, creo que sería muy beneficioso para el sistema en su conjunto. Para poner un caso, en la década del 90 hubo una cierta apertura a que los institutos privados presentáramos proyectos y pudiéramos llevarlos adelante. Todo este sistema del bachillerato por tutorías que ahora está a nivel oficial nació de la enseñanza privada.

Ese es un ejemplo que muestra que la iniciativa privada permite mejorar la educación del Uruguay (Uruguay/ director de colegio privado).

Esa predominancia absoluta proyecta una forma de responsabilidad que no es buena para la calidad. Es el Estado que me tiene que dar, yo ciudadano no tengo nada que dar. Al uruguayo le cuesta mucho pensar que la educación es un asunto de la gente, de la sociedad. El grado de involucramiento en la rendición de cuentas, en la gestión, es mínimo porque es tal el predominio del Estado como gran prestador y gran responsable que exonera a las familias de responsabilidad, de involucramiento... Nosotros identificamos lo público con lo estatal (Uruguay/ informante calificado nro. 1).

Como resultado de lo anterior, en Uruguay se ha instalado una ausencia de interacción entre el subsistema público y el privado, una suerte de divorcio por el cual cada uno de ellos funciona con su dinámica propia:

Yo no veo interacción alguna entre la educación pública y la privada. Veo mundos paralelos, veo monólogos. El sector estatal no cree que el sector privado tenga algo que decir sobre el sistema. Y al revés también (Uruguay/ informante calificado nro. 1)

En contraposición, en Chile la lógica de funcionamiento del sistema es de competencia entre los tres subsistemas. Las escuelas compiten entre sí por la búsqueda de recursos económicos y esto las lleva, con frecuencia, a establecer distintos mecanismos para reclutar a los alumnos más capaces y/o con mayores recursos económicos.

Respecto a este punto la información de PISA 2009 es sumamente valiosa. El cuestionario de establecimientos educativos incluye siete factores que pueden ser tomados en cuenta por los centros educativos a la hora de decidir la aceptación o rechazo del ingreso de un alumno: la zona de residencia del estudiante, el rendimiento académico, la recomendación de otros colegios, la adhesión de los padres a la religión o filosofía del centro, la existencia de requerimientos programáticos especiales del estudiante, la asistencia de un familiar del estudiante al centro, y una categoría residual de “otros”. Los directores debieron indicar para cada ítem si el centro consideraba dicho aspecto “siempre”, “a veces” o “nunca”.

Claramente Chile presenta un porcentaje mucho mayor de estudiantes en escuelas que aplican políticas selectivas de admisión: 69% en las escuelas privadas pagas, 50% en las particulares subvencionadas y 24% en las escuelas públicas. En Uruguay las proporciones son de 21% en los colegios privados y 7% en los establecimientos públicos. Llama la atención que incluso los centros privados de Uruguay practican políticas selectivas en una menor proporción que los públicos chilenos.

Cuadro 3
Opinión de los directores respecto a la aplicación de políticas de admisión en los centros educativos de Chile y Uruguay. Todos los establecimientos. PISA 2009: "Con qué frecuencia los siguientes factores son considerados en su establecimiento para aceptar a los estudiantes?"

	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part.Subv.(*)	Públicas	Privadas	Públicas
Políticas de admisión					
No se aplican	12	10	32	13	73
Se aplican algunas veces	19	41	44	65	21
Se aplican siempre	69	50	24	21	7
Total	100	100	100	100	100

(*) Escuelas particulares subvencionadas

Los informantes calificados entrevistados para este estudio explicaron cómo y por qué el sistema de financiamiento ha derivado en la fijación de mecanismos de selección de estudiantes por parte de los establecimientos privados:

Hay una dinámica bien perversa que yo veo. Como nosotros tenemos esta cosa tan competitiva dentro de los colegios por el ranking del SIMCE¹⁹, los colegios quieren sacar los mejores puntajes. Y también hay incentivos como los del SNED²⁰. Entonces no es un desafío retener a un estudiante que no le va bien en 1° medio sino todo lo contrario, quizás es bueno que se vaya porque nos baja los promedios. Incluso hay algunos municipales que seleccionan. Claro, no está escrito en ningún lado... (Chile/ informante calificado nro. 2).

Cierto es que a nivel de las escuelas públicas la competencia interescolar se ve limitada por dos factores. En primer lugar, son las municipalidades y no los establecimientos las que reciben las subvenciones del nivel central, por lo cual si se produce un superávit, el mismo no queda en la escuela y si hay pérdidas ellas son asumidas por la municipalidad. En segundo lugar, es una obligación del Estado dar educación a todo aquel que la solicite, por lo cual los colegios municipales no pueden establecer filtros al ingreso y deben aceptar alumnos con mal rendimiento y/o problemas de conducta.

La competencia no sólo se da en relación a los recursos económicos y al alumnado sino también al profesorado. La evidencia cualitativa relevada sugiere que se han comenzado a configurar tres mercados laborales con condiciones de trabajo diversas para los docentes en cuanto a la estabilidad, el salario y los beneficios.

La carrera típica del profesor chileno joven cuando egresa es primero ir a un colegio particular subvencionado y cuando tiene algunos años de experiencia quiere ir a un municipal porque allí tiene más estabilidad, le reconocen los años de experiencia, le reconocen el perfeccionamiento. Y eso no es menor porque yo creo que hay ahí un fenómeno que influye bastante en la actitud de los profesores (Chile/ informante calificado nro. 2).

Hay colegios particulares subvencionados que pagan mejor que los municipales y colegios subvencionados que pagan peor que los municipales. Claro, como tienen profesores jóvenes uno podría decir que pagan menos porque tienen el profesorado

¹⁹ Sistema de Medición de Calidad de la Educación.

²⁰ Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente.

más joven. El municipal paga más porque tiene un profesorado al que le tiene que pagar años de experiencia y perfeccionamiento... Los privados pagados sí pagan ciertamente más” (Chile/informante calificado nro.2).

Los colegios particulares subvencionados pueden cambiar un profesor que no se ajusta a las necesidades que tiene el colegio. Sin embargo, los municipales no lo pueden hacer. Yo trabajé en un colegio municipal muchos años. Un profesor puede cometer los errores más graves y no lo echan. A lo más, lo trasladan. En el sector particular subvencionado se despide al profesor, se le pagan las indemnizaciones que contempla la ley como cualquier trabajador de una empresa. En el sector municipal eso no sucede. (Chile/ director/ establecimiento particular subvencionado)

Esta lógica del mercado laboral docente no se traduce en forma directa en la dotación docente puesto que en ésta inciden múltiples factores. De acuerdo a los datos de PISA 2009 los establecimientos municipales sufren en forma significativamente más aguda la escasez de profesores calificados, tal como se consigna en el cuadro que sigue.

Cuadro 4
Percepción de los directores sobre la escasez de profesores calificados en sus centros. Todos los establecimientos. PISA 2009: "La capacidad de enseñanza en su establecimiento, ¿se ve afectada por alguno de los siguientes factores?"

	Escasez de profesores de ciencias calificados				
	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part. Subv.(*).	Públicas	Privadas	Públicas
Nada	57	49	34	82	54
Muy poco	26	21	20	10	20
Hasta cierto punto	13	28	37	8	22
Mucho	4	3	9	0	4
Total	100	100	100	100	100

(*). Escuelas particulares subvencionadas

	Escasez de profesores de matemática calificados				
	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part. Subv.(*).	Públicas	Privadas	Públicas
Nada	57	47	43	85	48
Muy poco	26	19	14	10	17
Hasta cierto punto	17	24	32	5	32
Mucho	0	10	11	0	3
Total	100	100	100	100	100

(*). Escuelas particulares subvencionadas

	Escasez de profesores de Lenguaje y Comunicación calificados				
	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part. Subv.(*).	Públicas	Privadas	Públicas
Nada	70	53	41	97	65
Muy poco	17	23	23	3	20
Hasta cierto punto	13	22	23	0	14
Mucho	0	3	14	0	1

Total	100	100	100	100	100
--------------	-----	-----	-----	-----	-----

(*) Escuelas particulares subvencionadas

Escasez de profesores calificados para otras asignaturas					
	Chile			Uruguay	
	Privadas	Part.Subv.(*)	Públicas	Privadas	Públicas
Nada	57	47	22	62	35
Muy poco	30	24	34	31	24
Hasta cierto punto	9	29	38	7	36
Mucho	4	0	6	0	6
Total	100	100	100	100	100

(*) Escuelas particulares subvencionadas

5. A modo de cierre

En este artículo se ha abordado el estudio de la gobernanza educativa vigente en Chile y Uruguay a través de un modelo analítico que prioriza tres dimensiones complementarias: la diversificación de los actores, el rol del Estado, y el interjuego entre Estado, sociedad civil y mercado.

Por otra parte, se ha mostrado que el grado de centralización/descentralización y el tipo de financiamiento y provisión del servicio adoptados constituyeron factores fundamentales en el proceso de configuración de la modalidad de gobernanza de cada país porque afectaron el número y el tipo de actores, sus cuotas de poder e incentivos, la forma de ejercicio de la autoridad estatal, las funciones que el Estado ejerció con firmeza y aquellas que tendieron a debilitarse.

La comparación entre los dos casos nacionales seleccionados se resume en la tabla 1.

Tabla 1
Situación de Uruguay y Chile en tres dimensiones de gobernanza educativa

Dimensión	Uruguay	Chile
Diversificación de los actores en la provisión del servicio.	Baja	Alta
Rol del Estado, con particular atención a su capacidad de dirección.	Rol central del Estado en la definición de las políticas educativas	Rol importante del Estado en la definición de las políticas educativas. Ejercicio de ciertos márgenes de autonomía en algunos establecimientos
Dinámica de las interacciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.	Subordinación del ámbito privado al público. Control muy laxo del Estado sobre los resultados educativos	Competencia entre los tres subsistemas. Importancia del SIMCE como mecanismo de control de resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha visto, en ambos países el Estado central retuvo en sus manos la responsabilidad por la definición de las políticas educativas. En el caso de Chile ello supuso una clara amortiguación de la descentralización originalmente diseñada (al punto que puede hablarse de “descentralización limitada”), sin perjuicio de lo cual su asociación con la privatización incrementó el número de actores del sistema y dio lugar al ejercicio de cierta autonomía por parte de algunos establecimientos, no de todos (en especial, los privados pagos y los calificados como “autónomos” en el marco de la SEP).

En las otras dos dimensiones Uruguay y Chile se diferenciaron nitidamente: la complejidad del entramado de formulación de políticas y provisión del servicio en Chile contrasta con la baja heterogeneidad de actores en el caso uruguayo, al tiempo que la dinámica de competencia entre los subsistemas que se registra en Chile dista de la fuerte subordinación de todos los centros educativos (públicos y privados) a la autoridad central en Uruguay, en una lógica que recuerda a la prevalente en la administración pública tradicional, de corte weberiano.

Por todos estos elementos se constata en Uruguay una modalidad de *gobernanza burocrático-jerárquica* en la cual el Estado ha preservado celosamente su predominio tanto en la conducción política del sector educativo como en la entrega del servicio. La estructura decisoria mantuvo la centralización y auditoría de los procedimientos de los efectores como dos rasgos históricos sumamente valiosos, sin haber incorporado aún un nivel significativo de evaluación de los resultados de los centros educativos.

Por su parte, Chile complejizó significativamente el entramado de su sistema educativo y se acercó a un modelo de una *gobernanza de mercado*. Si bien el Estado ha exhibido un papel sumamente activo en el ciclo de las políticas (diseñándolas, evaluándolas, ejecutando algunas de ellas) y no se retiró del financiamiento de la educación, se amplió enormemente el rol del mercado en la provisión educativa en la búsqueda de mayor libertad de elección a los usuarios. La construcción del SIMCE puede ser leída como la instalación de un sistema de control de resultados que acompañó el retiro parcial del Estado de la entrega directa del servicio educativo.

En suma, el análisis señala que en Chile predomina en forma clara una dinámica de competencia entre los efectores de educación mientras que en Uruguay prevalece el acatamiento de las directivas que emanan de la autoridad central. Tal es la tónica fundamental de funcionamiento de cada uno de los dos sistemas, más allá de políticas educativas puntuales que en los últimos años pueden haber intentado contrarrestar los efectos perversos de la competencia o del exceso de centralización.

Los dos países se encuentran muy distantes de un modelo de gobernanza de redes que exigiría dos rasgos hoy son débiles o incluso ausentes. Primero, el ejercicio por parte de todas las escuelas de mayores márgenes de autonomía para cumplir con sus cometidos en base a un fuerte profesionalismo de sus recursos docentes. Segundo, la constitución de redes de escuelas en el territorio que habiliten altos grados de cooperación entre ellas y con los restantes efectores del área social y potencien los recursos materiales y humanos disponibles para cumplir con los ambiciosos objetivos que ambos países han consagrado en sus recientes leyes de educación y la ciudadanía reclama con creciente impaciencia.

Bibliografía

Aedo, Cristian y Claudio Sapelli. (2001). “El Sistema de *Vouchers* en la Educación: Una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile.” CEME – Archivo Chile.

- Almonacid, Claudio (2008). “La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado”, en Bellei, Cristián, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela (Editores). *La agenda pendiente en educación*. Santiago: Universidad de Chile.
- Appratto, Carmen y Lucila Artagaveytia (2004). “La educación”. En *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Bellei, Cristián, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela (2008). *La agenda pendiente en educación*. Santiago: Universidad de Chile.
- Bentancur, Nicolás (2008). Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual. Montevideo: Udelar.
- Bogliaccini, Juan y Fernando Filgueira (2005). “Las reformas educacionales en Chile y Uruguay: descentralización orientada al mercado versus centralismo estatista”. En Goma, Ricard y Jacint Jordana (Editores) *Decentralization and Social Policies*. CIDOB Foundation.
- Bralich, Jorge (1987). *Breve historia de la educación en el Uruguay*. Montevideo: CIEP-Ediciones del Nuevo Mundo.
- Brunner, José Joaquín (2007). “Los debates de la república educacional: 1910-2010”. Santiago: mimeo.
- Castiglioni, Rossana. (2005). *The politics of social policy change in Chile y Uruguay. Retrenchment vs. maintenance, 1973-1998*. Nueva York: Routledge.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2005). “La Gobernanza Hoy: Introducción”. En Cerrillo i Martínez, Agustí (Coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cosse, Gustavo (2000). “El sistema de voucher educativo: ¿una nueva panacea para América Latina?”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12. Montevideo: ICP-FCU.
- Cox, Cristián (2007). Educación en el bicentenario: dos agendas y calidad de la política. Santiago: P. Universidad Católica de Chile (mimeo).
- Cox, Cristián (2001). “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. Reforma Educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes”. Disponible en <http://www.lapetus.uchile.cl/lapetus/archivos>
- Da Silveira, Pablo (1995). *La segunda reforma: por qué necesitamos una enseñanza post-vareliana y cómo podemos ponerla en marcha*. Montevideo: Fundación Banco de Boston.
- Di Gropello, Emanuela (2004). “La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos”. *Documento nro. 30*. Santiago: PREAL.
- EQUIP 2 (2005). *Understanding decentralization*. Washington, USAID.
- García Huidobro, Juan Eduardo y Cristián Cox (1999). “La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de Conjunto”. En García Huidobro, Juan Eduardo (ed.) *La Reforma educacional chilena*. Editorial Popular: Santiago.
- GDN (2009). *GDN Educational Issues Paper*. Disponible en www.gdnet.org
- GDN (2009b). *Varieties of governance: effective public service delivery. Concept note*. Disponible en www.gdnet.org
- Grindle, Merilee (2004). “Contesting Education” en *Despite the Odds: The Contentious Politics of Educational Reform*. EEUU: Princeton University Press.
- Hanson, Mark (1997). La descentralización educacional: problemas y desafíos. *Documento nro. 9*. Santiago: PREAL.
- Huntington, Samuel, Michel Crozier y Joji Watanuki (1975). *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Lanzaro, Jorge (2004). La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa. *Serie Políticas Sociales*. Santiago: CEPAL.
- Mancebo, María Ester (2007). La educación uruguaya en una encrucijada: entre la inercia, la restauración y la innovación. En Bentancur, Nicolás (Org.). *Las políticas educativas en*

- Uruguay. Perspectivas académicas y compromisos políticos*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- Mancebo, María Ester (2002). "La larga marcha de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas", en Mancebo, María Ester, Pedro Narbondo y Conrado Ramos. *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada, 1985-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banca Oriental.
- Mancebo, María Ester, Mariella Torello, Adrián Fernández y Carlos Luján (2000). *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*. Washington DC: BID.
- Martinic, Sergio y Gregory Elacqua, (2010). *¿Fin del ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO and Pontificia Universidad Católica de Chile.
- McGinn, Noel F. y Thomas Welsh (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris: UNESCO/International Institute for Educational Planning.
- Miles, Matthew A. y Michael Huberman (1994). *Qualitative data analysis* (2nd edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Carolina Ostoic (2005). Equity and achievement in the Chilean school choice system. Disponible en <http://www.simce.cl/fileadmin/publicaciones-BD-simce/ASOCFILE120040507153638.pdf>
- Morduchowicz, Alejandro (2010). *Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*. Bs.As.: UNESCO/IPE.
- Narbondo, Pedro y Conrado Ramos (2001). "La cuestión de la governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción". Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/8nov/100/narbondo.pdf>
- Nohlen, Dieter (1992). "Sistemas electorales y gobernabilidad". Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2054/14.pdf>
- Peters, Guy B. y Jon Pierre (2005). "¿Por qué ahora el Interés por la Gobernanza?". En Agustí Cerrillo i Martínez (Coor.) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pierre, Jon (2000). "Understanding governance" en Pierre, J. (Eds). *Debating governance*. Oxford University Press.
- Raczynski, Dagmar y Gonzalo Muñoz (2007). "Reforma educacional chilena: el difícil equilibrio entre la macro y micropolítica". *Serie Estudios Socioeconómicos nro. 31*. Santiago: CIEPLAN.
- Romano, Antonio (2009). "Transformaciones del discurso pedagógico en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX". Disponible en <http://www.fhuce.edu.uy/jornadas/IIJornadasInvestigacion/Ponencias>
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico". Ponencia presentada al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal.
- Winkler, Donald (2004). 'Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina'. *Documentos para discusión*. Santiago: UNESCO/OREALC.
- Winkler, Donald y Alec Gershberg (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educativo sobre la calidad de la educación en América Latina. *Documento nro. 17*. Santiago: PREAL.
- www.gdnet.org
www.mineduc.cl
www.uis.unesco.org