

LAS POLITICAS EDUCACIONALES DE CHILE EN LAS ULTIMAS DOS DECADAS DEL SIGLO XX

Cristián Cox

Agradecimientos. A Martin Carnoy, Gustavo Cosse y Enrique Martínez, colegas en el proyecto de comparación de las reformas educativas de Argentina, Chile y Uruguay, así como al Banco Interamericano de Desarrollo, por su apoyo a la singular aventura cooperativa que dio origen a este trabajo. Jeff Puryear y Juan Eduardo García Huidobro fueron especialmente incisivos en sus comentarios a una versión previa, presentada en el seminario, *Reforma Educativa en el Cono Sur: logros y tareas pendientes*, BID-Washington, 6-7 de Diciembre de 2001. Mis colegas en la Unidad de Currículum y Evaluación del Ministerio de Educación, Marianela Cerri, Jacqueline Gysling y Silvia Elgueta, junto a Anthony Tillett de FLACSO, fueron los cuestionadores finales. El resultado es de mi responsabilidad.

Introducción.

A inicios de los años 80, el gobierno militar (1973-1990) transformó profundamente el modelo de financiamiento y gestión del sistema escolar. En el marco de un régimen político autoritario con poderes extraordinarios y a través de una reforma estructural radical, descentralizó su administración, introdujo instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda, desafilió del estatus de funcionarios públicos al conjunto del cuerpo docente, y utilizó instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal. En 1990, un gobierno democrático de una alianza de centro-izquierda inicia políticas en educación con una nueva agenda y concede un estatuto protegido y de carácter nacional al profesorado. Esta se centra en objetivos de calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar, y su realización se hace descansar mucho más que en los años 80, en un estado capaz no solo de velar por condiciones mínimas de funcionamiento de la educación (rol subsidiario), sino de definir y conducir políticas de desarrollo del sector (rol promotor). Al mismo tiempo, las políticas de los Noventa conservan los componentes organizacionales y de financiamiento del sistema fundados en la etapa anterior. La reforma de los años 80, establecida en un momento que corta en dos la historia del sistema escolar del país, fue fundamentalmente de orden fiscal, administrativo y vinculada a un proyecto más general de descentralización –que en los hechos nunca incluyó la dimensión política-. Las políticas y la reforma de los años 90, desarrolladas a lo largo de más de una década, se centran, en cambio, en la naturaleza de las oportunidades educacionales que el sistema está en condiciones de ofrecer así como en la distribución social de las mismas, y tienen el carácter de gradualidad y proceso acumulativo, propio del desarrollo de políticas en contextos democráticos.

Consideradas en su conjunto, las últimas dos décadas del siglo XX en la educación de Chile, equivalen a un período de fuerte intervención estatal bajo paradigmas diferentes: uno de mercado o de “modelos de elección”, y otro de estado o ‘modelos de integración’. Cruza a ambas décadas una historia de continuidades como de rupturas; de conflictos como de convergencias y consensos. La literatura especializada reciente trata con énfasis diversos esta complejidad. Para Espínola y Moura (1999), se trataría de un único y continuo proceso de reforma, hegemonizado por categorías del pensamiento económico en educación, con dos momentos políticos y sus respectivos énfasis y agendas de cambio. Para Gauri (1998), hay elementos de reversión del modelo establecido en 1981 al re-centralizarse la negociación entre el gremio docente y el estado en 1990, pero el desarrollo siguiente indicaría “contradicciones y cambios de política” en favor de lo que conceptualiza como reformas post-estado de bienestar en educación. Para Delannoy (2000), el patrón de políticas observable en los 90, es de conjunción de criterios y herramientas que tienen sus fundamentos en paradigmas y esquemas de actores e intereses marcadamente distintos, y ello sería la esencia de la pragmática respuesta chilena a la agenda de calidad y equidad que confrontan sistemas educativos que han resuelto el tema de la cobertura. Para los responsables de las políticas de los 90, éstas corresponderían a un *nuevo paradigma* de política educacional, distante del pasado pre-80 de un sistema educacional no solo dirigido sino producido por el estado en forma altamente centralizada (*estado docente*) y centrado en la expansión cuantitativa (*derecho a la educación*). Distante asimismo de la reforma con orientación de mercado de los años 80, juzgada como singularmente ciega respecto a

equidad e integración social, y a una visión nacional y sistémica de la competitividad del país, a la que se ve especialmente comprometida sin un cambio de los niveles de calidad de la educación de sus mayorías. (Brunner, Cox, 1995; García-Huidobro, Cox, 1999; Cox, Lemaitre, 1999; Arellano, 2000).

Las dos décadas objeto de análisis difieren profundamente respecto del papel del estado en educación. Mientras que la de los Ochenta redefine las responsabilidades de éste, reduciéndolas, así como restringiendo sustancialmente los recursos del sector, la de los años Noventa corresponde a un período de signo contrario, -de intensa actividad estatal en el área y crecimiento sustancial del gasto-, que al mismo tiempo que no modifica el papel del sector privado en educación, contrabalancea al mercado como regulador del sistema. Esto establece una nueva configuración de políticas para el sistema educativo, en que se apela tanto a los mecanismos del estado (controles y apoyos públicos) como del mercado y en que el divisor público/privado se desdramatiza y es gradualmente reemplazado por concepciones que conciben el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación como responsabilidad de la sociedad en su conjunto. (Brunner, Cox, 1995). El trabajo trata las dos décadas con distinto énfasis: a la de los Ochenta, en forma sucinta y centrándose en sus resultados duraderos. Durante esos años se constituyen ‘rasgos estructurales’ del sistema en que operan las políticas de la década siguiente, y es tal aspecto el que nos interesa rescatar. El centro del trabajo es la década de los años Noventa. En ella hay cinco leyes mayores, referidas a la regulación de la profesión docente, el financiamiento, el marco de funcionamiento temporal del sistema escolar y la duración de la obligatoriedad escolar; diez programas de intervención sobre distintos niveles y subconjuntos de instituciones y actores del sistema; y una reforma curricular profunda que abarca desde el nivel parvulario a la educación media. Rescatar el conjunto, sin detenerse en la multidimensionalidad de cada uno de los componentes referidos y de la creciente complejidad del proceso, obliga, a lo largo de este primer capítulo, a privilegiar lo esencial y la visión global, en desmedro de la riqueza de las partes.

El trabajo tiene un objetivo prioritariamente descriptivo de los contextos, fundamentos, componentes claves y evolución de las políticas educacionales en Chile en el período 1980-2002, referidas al sistema escolar y con énfasis en la década de los años Noventa. Tiene como objetivo analítico el intento de conceptualizar la especificidad de las políticas educacionales y de reforma de Chile en la última década del siglo XX, en términos de sus principios orientadores, estrategia, proceso de implementación y resultados. La perspectiva es la del análisis de la particular combinación de criterios y herramientas de estado y de mercado, centralistas y descentralizados, de intervención directa y a través de incentivos, en la implementación de un proyecto de transformación gradual pero ambiciosa del sistema escolar, en un contexto global que plantea intensificados requerimientos de manejo del conocimiento y formación de las personas, como factor estratégico del desarrollo económico y socio-político. (Cepal, Unesco, 1992). El foco elegido supone dejar fuera del análisis el papel, la visión y relaciones con las políticas gubernamentales de actores claves, como el profesorado, los padres y los sostenedores (municipales y privados), así como la temática más amplia sobre la evolución en el período de las relaciones entre sociedad y educación.¹

¹ Cuál es la relación de los ‘nuevos chilenos’ (Larraín (2000), Garretón (2000), Halpern (2002), PNUD (2002), Tironi (2002)) con la educación y cuáles son las claves de la evolución reciente de tal relación, son interrogantes importantes que quedan fuera del objeto abordado.

Luego de una caracterización a grandes trazos de las políticas para el sistema escolar y la evolución de éste durante el siglo XX, el trabajo aborda la reforma de inicios de la década de 1980, centrándose en sus resultados. En el acápite tercero, se intenta un análisis general del contexto, orientaciones y estrategia de las políticas de los años Noventa. La sección cuatro aborda el marco político, financiero y laboral de la educación de tal período. En un quinto acápite se da cuenta de la estrategia de programas de mejoramiento desarrollada en los Noventa por el Ministerio de Educación y se caracteriza cada uno de ellos. La sección sexta describe la reforma curricular y de la extensión de la jornada. El acápite siete sistematiza los resultados de las políticas de los años Noventa. Una sección de cierre plantea una interpretación sobre las diferentes marcos temporales que afectan a los impactos de las políticas educacionales, y sus relaciones con la evaluación política y social del proceso en su conjunto.

1. Hitos históricos y nivel de desarrollo del sistema escolar a inicios de los años Ochenta.

Durante la primera mitad del siglo XX, el tema fundamental de política educacional fue la expansión del *acceso*. Una ley de 1920 sobre 'instrucción primaria obligatoria' expresa el compromiso estatal de logro de la cobertura universal en este nivel, propósito que no se lograría sino cincuenta años más tarde, en el marco de la importante reforma educacional del Gobierno del Presidente Frei Montalva (1964-1970), que expandió sustancialmente el acceso, redefinió el límite de la enseñanza primaria obligatoria llevándola de 6 a 8 años, invirtió en medios y modernizó el currículum. La cobertura aumentó fuertemente en todas las áreas urbanas y en la mayoría de las rurales, alcanzando en 1970 a más del 90% en el nivel primario. La cobertura a nivel secundario, de sólo 18% a comienzos de la década, se elevó a 49% en 1970. La expansión del acceso fue acompañada de la entrega de libros de textos a los alumnos de la escuela primaria y de un mejoramiento del nivel profesional de los docentes. Las características curriculares y pedagógicas del sistema también fueron reformadas; se hizo un intento que abarcó todo el sistema por cambiar de un formalismo rígido a métodos de enseñanza más enfocados a la resolución de problemas y la actividad de los alumnos. Se reformaron además profundamente los contenidos disciplinarios de lenguaje, matemática, e historia, y se dio un impulso especial a las ciencias; se modificaron los límites entre las dos modalidades de la enseñanza media, acercándolas, y haciendo posible al alumnado técnico-profesional postular a la universidad. Esta, asimismo, experimenta procesos de transformación radical: cambian sus estructuras de gobierno, se expande sustancialmente el acceso y la investigación se institucionaliza. (Cox, 1986)

El gobierno socialista del Presidente Allende (1970-1973) abordó una reforma que intentó infructuosamente redefinir los límites entre escuela y trabajo, y que pretendió unificar los varios tipos de escuelas del país (básicas y medias, humanísticas y técnico-profesionales) en una organización única y centralizada, orientada según principios socialistas de la época. En circunstancias de profunda división y convulsión política, la propuesta gubernamental de la *Escuela Nacional Unificada* y el espectro que ésta levantó en la Oposición, de control marxista de las conciencias a través del sistema escolar, contribuyó a la crisis de la democracia chilena. (Farrell, 1983; Cox, 1986).

El golpe militar de 1973 y el gobierno de las Fuerzas Armadas implican la aplicación de doctrinas de “seguridad nacional” a la educación (Larraín H., 1998). El centro del accionar gubernamental respecto al sector pasa a ser el control de los profesores y el disciplinamiento de la cultura escolar, así como, tempranamente, modificaciones al currículo de historia y ciencias sociales de acuerdo a la nueva ideología en control del estado (Brunner, Catalán, 1985).² El marco institucional, financiero y administrativo del sistema escolar, sin embargo, no sufrió variaciones.

Chile alcanzó el 93.3% de cobertura en su educación básica (de ocho grados), en 1970; el proceso de masificación de la educación media iniciado a fines de la década de 1960, prosiguió durante los años Setenta y Ochenta: en 1982 la cobertura del nivel (de cuatro grados) es de 65% y ésta alcanza el 77 % de cobertura bruta (cohorte 14-17 años), en 1987. El promedio de años de escolaridad de las personas de 15 o más años de edad era 8.6 años en 1990, como muestra el Cuadro siguiente.

Cuadro 1.

Logros educativos 1970-1990

Año	Matrícula escolar total		Cobertura		Promedio Años de Escolaridad 15 años y más	Porcentaje Población Alfabetada
	Básica	Media	Básica	Media		
1970	2,200,160	306,064	93.3	49.7	4.3	89.0
1982	2,116,397	565,745	95.2	65.0	7.7	91.1
1990	2,022,924	719,819	91.3	77.0	8.6	94.6

Fuente: Ministerio de Educación, 1991, 1995, 2001(a)

2. La reforma pro-mercado de la década de 1980: descentralización y financiamiento mediante subvención por alumno

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80 fueron: i) el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula, lo que redundaría en una mejor calidad del servicio y de los aprendizajes; ii) el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio; iii) la disminución del poder de negociación del gremio docente; iv) una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación; v) por último, una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios.

² Un análisis favorable al régimen militar señala sobre esta fase: “la actitud inicial del Gobierno Militar hacia la educación (se asumió) como una materia de seguridad nacional, al menos durante el período previo a un mayor control de la situación, (...) y cuando empezó a compenetrarse de la realidad educativa”. (Larraín, 1998, p. 176). Para un análisis de los efectos de las políticas autoritarias de los años 70 en el sistema escolar, ver J.J.Brunner y Catalán. (1985)

La reforma de comienzos de la década de 1980 tuvo fundamentos financieros, de eficiencia y de distribución de poder, los que se interpretaron como decisivos para una mejora de la calidad de la educación. Las mejoras en los resultados de aprendizaje se buscaron prioritariamente a través de cambios en la gestión y la configuración de presiones e incentivos al desempeño provenientes de la competencia por matrícula, y secundariamente a través de acciones específicamente educativas aunque nunca directamente relacionadas con la pedagogía, como lo fueron una reforma curricular y el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de aprendizajes. De modo homólogo, respecto a criterios de equidad, estos se aplican en la dimensión de la distribución de los recursos entre niveles del sistema educativo, favoreciendo la educación básica en desmedro de la universitaria, pero no se conciben aún principios de discriminación positiva dentro del quehacer educativo. Las medidas fundamentales fueron establecidas en 1980 y 1981, su implementación interrumpida por una crisis económica con efectos políticos entre 1983 y 1985, y completadas en 1986, en un contexto general de cambio del modelo de desarrollo económico del país y de incontrarrestada concentración del poder en las Fuerzas Armadas. (Jofré, 1988; Matte, Sancho, 1993; Larraín, 1998)

2.1 Cambios adoptados.

1. Transferencia de establecimientos (EB y EM) del control ministerial al municipal. El gobierno transfirió todas las escuelas y liceos públicos del Ministerio de Educación a las municipalidades en las que se ubicaban. A éstas (325 en 1981), se les dió la autoridad para contratar y despedir profesores y administrar edificios e instalaciones. El Ministerio de Educación mantuvo sus funciones reguladoras principalmente en la determinación del currículum y de los libros de texto, en la entrega de supervisión técnica y en la evaluación del sistema.

La razón principal declarada para esta transferencia de responsabilidad era acercar la educación a las familias y al control local, aumentar la participación ciudadana y hacer que las escuelas respondieran de mejor forma a las necesidades de las comunidades locales (Jofré, 1988). En la práctica, las condiciones políticas impidieron que esto ocurriera. Las municipalidades eran dirigidas por alcaldes designados directamente por el Presidente de la República, a la vez Comandante en Jefe de unas Fuerzas Armadas que desconfiaban de la participación y prácticamente de cualquier mecanismo de 'voz' (Hirschman, 1973). La municipalización, por lo tanto, fue una descentralización administrativa o burocrática, en la que funciones claves de administración y control fueron derivadas del Ministerio de Educación a los Municipios. La misma no tuvo consecuencias democratizadoras: el poder para tomar decisiones respecto a la educación no le fue otorgado a ciudadanos que no podían elegir representantes (no hay ninguna elección en Chile hasta después de 1990), ni manifestarse sin riesgo ante la autoridad. Sí tuvo importantes consecuencias sobre la administración y la gestión, que efectivamente se descentralizaron, sacando estas funciones al Ministerio de Educación y ordenando que fueran asumidas por los municipios.

2. *Cambio del sistema de financiamiento: subsidio por alumno.* La reforma cambió, para las escuelas públicas y privadas sostenidas por el estado, la forma de su financiamiento, que se basaba en criterios centralizados basados en costos históricos de funcionamiento de cada unidad educativa, y una planta docente funcionaria del estado y sujeta a la carrera funcionaria del caso. Se instituyó un nuevo sistema, inspirado en el concepto de Milton Friedman de un subsidio educacional (o voucher) por alumno (Friedman, 1955).³ Este canaliza los recursos para el financiamiento de la educación, no a las familias, como postulaba Friedman, sino a los sostenedores (propietarios o administradores), municipales y privados subvencionados, en base a la matrícula de sus escuelas. El subsidio se paga a cada sostenedor de acuerdo al promedio mensual de asistencia de alumnos (y no sólo en base a la matrícula real): un fuerte y eficaz incentivo para mantener a los alumnos asistiendo a clases.

La nueva forma de financiamiento fue acompañada de incentivos para que nuevos sostenedores privados abrieran escuelas, de modo de ampliar las opciones de las familias y establecer la competencia entre escuelas por matrícula.⁴ El modelo establecido veía en esta competencia un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de la educación: las opciones de una demanda informada sobre la calidad de las escuelas, al elegir a las mejores y sacar a sus hijos de las peores, establecerían una presión sobre profesores, directivos y sostenedores por producir resultados de calidad.

El número de escuelas privadas sostenidas con financiamiento público aumentó en un 50%: de poco menos de 2.000 en 1980 a casi 3.000 en 1990. En términos de matrícula, la reforma amplió la oferta privada en la educación subvencionada de manera radical: de un 19.6% de la matrícula en 1982 al 32.4% de la misma en 1990. (Ver Cuadro 2).

El crecimiento de la oferta privada subvencionada ocurrió en áreas urbanas densamente pobladas, y en estrecha asociación con el nivel educacional y de ingreso de los padres. (Carnoy, McEwan, 1997; Hsieh, Urquiola, 2001)⁵. Así, los mayores subsidios no aumentaron ni diversificaron la disponibilidad de escuelas en las áreas rurales o en las urbanas con menor densidad poblacional y mayor pobreza. A pesar del crecimiento anotado de la matrícula en el sector privado subvencionado, cerca del 27% de las municipalidades no tenían escuelas particulares subvencionadas en 1990, y sobre 70% no tenía escuelas particulares pagadas (Carnoy y McEwan, 1997). El mismo estudio indica una relación positiva entre la densidad poblacional y la cobertura de escuelas privadas.

³ El de Chile fue el primer sistema educacional en el mundo que a escala nacional adoptó el sistema de *voucher* propugnado por Milton Friedman. Casi un cuarto de siglo más tarde, su conveniencia sigue siendo objeto de uno de los principales debates de política educacional en Estados Unidos, donde no ha sido adoptado sino a escala local dentro de algunos estados.

⁴ La subvención (o subsidio) pagado se estableció en un nivel que superaba en 30% el nivel de subvención implícito (gasto por alumno del año 1980), y en 61% a las subvenciones que entonces se entregaba a las escuelas privadas subvencionadas, principalmente de la Iglesia Católica (Jofré, 1988, p. 217). Estas condiciones, en extremo favorables a la entrada de nuevos 'sostenedores', cambiaron luego, al desindexarse la subvención y caer su valor en forma significativa.

⁵ Según un análisis de regresión del cambio de la oferta privada entre 1982 y 1988, sobre diversas variables comunales, de Hsieh y Urquiola, en una comuna en que el padre promedio tiene educación media completa, la matrícula privada subvencionada subió 15% más que en una comuna en que la educación promedio de los padres es primaria completa. (Hsieh, Urquiola, 2001).

Veinte años después de la aplicación de esta reforma, los análisis pro-competencia de mercado en educación sostienen que el modelo nunca fue aplicado en los términos señalados por el mismo porque: i) los padres nunca accedieron a información adecuada sobre el rendimiento efectivo de las escuelas; ii) porque las escuelas municipalizadas no contaron con suficiente autonomía para su gestión; y iii), fundamentalmente, porque la administración municipal de la educación pudo siempre incurrir en déficits que eran financiados centralmente, con lo cual no internalizó en su gestión la presión competitiva representada por la pérdida de matrícula. De hecho, a pesar de la caída en la matrícula municipal, el número de escuelas disminuyó solo en 82, de 6.370 a 6.288, entre 1980 y 1990. (Beyer, Eyzaguirre, Fontaine, 2000).

Cuadro 2.
Matrícula escolar por categorías administrativas 1982-2002

Año	Matrícula total Sistema escolar	% matrícula en Escuelas Municipales (*)	% matrícula en Escuelas Privadas Subvencionadas	% matrícula en Escuelas Privadas Pagadas	% matrícula en Corporaciones
1982	2.682.142	75.3%	19.6%	5.1%	----
1984	2.710.369	68.2%	26.3%	5.5%	----
1986	2.757.894	63.1%	30.8%	6.1%	----
1988	2.771.932	59.6%	31.4%	7.0%	1.9%
1990	2.742.743	58,4%	32,3%	7,2%	2,1%
1992	2.741.616	58,1%	32,2%	7,7%	1,9%
1994	2.782.998	57,8%	32,3%	8,2%	1,8%
1996	2.982.023	56,5%	33,0%	8,7%	1,8%
1998	3.067.709	55,7%	34,1%	8,5%	1,6%
2000	3.231.148	54,2%	35,9%	8,2%	1,7%
2002	3.302.394	52.3%	38.1%	7.8%	1.7%

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística Educacional*, 2003. No se incluye matrícula de Educación Parvularia

(*) *Escuelas Municipales*: 6.242 escuelas y liceos (2001) de propiedad y financiamiento públicos, administradas por las 341 municipalidades del país a través de dos formas: Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones Municipales. Estas últimas con normas menos rígidas respecto a la administración de personal. 80% de las comunas administran la educación a través de DAEMs.

Escuelas Privadas Subvencionadas, 3.460 escuelas y colegios (2001) de propiedad privada y que se financian a través de la subvención estatal. En 1998, un 38.2% de este subconjunto correspondía a instituciones de la Iglesia Católica; el restante 61.8% a sostenedores no-religiosos, mayoritariamente con fines de lucro.

Escuelas Privadas Pagadas, 1.031 colegios (2001), que no reciben subsidio del estado y operan únicamente a través del cobro a los padres.

Escuelas de Corporaciones corresponden a 70 escuelas secundarias técnico-profesionales administradas por corporaciones empresariales con financiamiento fiscal especialmente establecido para este propósito (y aportado bajo otra forma que el subsidio por alumno - Decreto 3166 de 1981-).

Tal como se muestra en el Cuadro 2, la mayor transferencia de alumnos de las escuelas municipalizadas a las privadas subvencionadas, tuvo lugar en el período comprendido entre 1982 – 1986. A partir de 1990 se detiene, aunque no del todo, la disminución porcentual de la matrícula municipal; hasta 1996 crecen las dos categorías de establecimientos privados. Al final de la década, la educación pagada disminuye porcentualmente, efecto probablemente de la disminución del ritmo de crecimiento del país y alza del desempleo, que hace que familias retiren a sus hijos de la educación pagada, por una parte. Por otra, efecto también del paso de numerosos colegios pagados al régimen subvencionado con financiamiento compartido. Se beneficia de ambas tendencias el sector de establecimientos privados subvencionados.

Como una consecuencia de la reforma, las escuelas municipalizadas fueron organizadas de acuerdo a dos líneas paralelas de dependencia y autoridad. Por una parte, de la gestión municipal dependen todos los aspectos administrativos - incluyendo recursos humanos -, presupuestarios y de equipamiento. Por otra parte, se mantienen como funciones del Ministerio de Educación, los asuntos curriculares, pedagógicos y de evaluación, así como también el control sobre la asistencia mensual de los alumnos, de crítica importancia para el funcionamiento del mecanismo de subsidios basados en promedios mensuales de asistencia de los alumnos.

3. *Liberalización del mercado laboral de los profesores y cambio del régimen universitario de la formación inicial.* La liberalización de las condiciones que regulaban la profesión docente, es un componente clave del nuevo modelo. Los profesores perdieron su condición de empleados públicos; sus salarios fueron determinados por cada empleador individual, ya fuera un municipio o un sostenedor privado. Como el financiamiento público disminuyó, (la subvención se desindexó a partir de junio de 1982, cayendo su valor a lo largo de la década en aproximadamente un tercio), los sostenedores traspasaron esta baja en sus ingresos a su mayor componente de costos, el sueldo de los profesores, el que en promedio cae un tercio en términos reales durante la década del 80 –en forma más marcada en el sector privado subvencionado que el municipal-. Se estima que un quinto de los profesores del país perdieron sus trabajos al menos una vez entre 1980 y 1989 (Gauri, 1996).⁶

Dentro de la profesión docente, y como resultado de la liberalización de su mercado de trabajo, los sueldos se diferenciaron marcadamente durante la década de 1980. A fines de la década, estos fluctuaban entre 8 y 20 veces el valor de la subvención por alumno: los sueldos más altos en escuelas municipalizadas o particulares subvencionadas de Iglesia; los más bajos en escuelas privadas subvencionadas de reciente creación y no asociadas a iglesias u organizaciones sin fines de lucro (Prawda, 1992).⁷

⁶ Junto a lo señalado sobre el impacto laboral de las nuevas reglas, debe tenerse presente que los sindicatos docentes habían sido prohibidos y sus dirigentes perseguidos políticamente desde 1973.

⁷ Carnoy y McEwan asocian los menores costos del sector privado subvencionado con el hecho de que éste contrata profesores más jóvenes y sujetos a una rotación mayor que los municipales. (Carnoy, McEwan, 1997).

Un aspecto mucho menos considerado de la reforma de 1980-81 en relación a los docentes del sistema escolar, en parte por pertenecer al ámbito de las políticas de educación superior, es el impacto de medidas de éstas sobre la formación inicial. En efecto, la legislación de 1980-81 que produjo la diversificación inducida de la educación superior, distinguiendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, definió la especificidad de las primeras como las instituciones que otorgaban los grados académicos superiores de doce carreras profesionales que requerían el grado previo de licenciatura. Entre estas doce carreras de rango exclusivamente universitario, *no figuraba educación*. Junto al efecto simbólico directo de no valoración estatal de la función docente y pérdida del *status* universitario de su formación inicial, la legislación referida impactó inmediatamente en las vacantes y matrícula de las carreras pedagógicas. Entre los años 1983 y 1990, la matrícula cae en un 45% en las universidades tradicionales; y en un 30% en el total de la educación superior.⁸ El *status* universitario de la carrera docente fue reestablecido más tarde, por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de marzo de 1990. Las carreras de educación, sin embargo, no logran completar sus vacantes hasta mediados de la década de 1990; y los puntajes en las pruebas de ingreso a la universidad de sus últimos alumnos aceptados comienzan a subir en forma significativa recién en 1997. Las consecuencias de largo plazo del cuadro esbozado de medidas que afectan a la profesión docente, es uno de los aspectos que no debe olvidarse en los análisis contemporáneos de las capacidades y límites de la misma.

4. *Un sistema nacional de evaluación*. El modelo establecido de competencia entre escuelas por matrícula, suponía una demanda informada sobre la calidad de las mismas, en que los padres pudieran elegir en base a los resultados que las escuelas podían exhibir. En forma consistente con esto, se estableció un sistema nacional de evaluación, cuasi-censal, para medir los logros de los alumnos en Castellano y Matemáticas. Desde 1982 a 1984, el *Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PER), evaluó a los alumnos de las escuelas básicas en ambas asignaturas; desde 1988, el *Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE), evalúa a más del 90% de los alumnos de cuarto y octavo básicos en Castellano y Matemáticas; y desde 1994 en 2° Año Medio. También expande su cobertura temática a Historia y Ciencias, desde inicios de los 90. Es paradójico, sin embargo, constatar que los resultados por establecimiento nunca fueron hechos públicos durante los Ochenta. Ello ocurre sólo el año 1995, bajo otro gobierno y régimen político, lo cual es elocuente respecto a la presencia, a lo largo de la implementación de las políticas de los años Ochenta, del conflicto de visiones dentro del gobierno militar entre los grupos que lideraron las reformas pro-mercado, y los grupos más estatistas y sensibles a las demandas docentes como a factores políticos más generales, de particular peso dentro de las Fuerzas Armadas.⁹ Fruto del modelo competitivo implementado y sus requerimientos de información 'a la demanda', Chile inició una década y media antes que el resto de

⁸ La matrícula de las carreras de educación del conjunto de la educación superior cae de 41.608 a 29.041 alumnos entre 1983 y 1990. Entre los años 1998 y 2001, hubo un aumento de 15% en la matrícula, y los puntajes de ingreso en las carreras de educación subieron entre 35 y 47 puntos en la prueba de Aptitud Académica, dependiendo de los niveles (Parvularia, Básica y Media). (Brunner, Courard, Cox, 1992; Avalos, 2001)

⁹ Para una interpretación de las políticas de los 80 como resultado de las relaciones en un campo variable de fuerzas constituido por tres actores con distintos énfasis de política dentro del gobierno -Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda-, ver C.Cox, 1989.

Latinoamérica las mediciones en gran escala de sus resultados de aprendizaje, y en 1990 pudo establecer programas de discriminación positiva en base a la información provista por estas mediciones.

5. *Transferencia de los liceos Técnico-Vocacionales.* La dependencia de alrededor del 7% de la matrícula de escuelas públicas secundarias técnico-profesionales (70 escuelas) fue transferida del Ministerio de Educación a corporaciones educacionales especialmente establecidas para ello por las principales asociaciones gremiales empresariales de la industria, la agricultura, la minería y el comercio, en respuesta a un requerimiento gubernamental. Estas corporaciones no fueron financiadas por medio de la subvención por alumno, sino a través de una asignación presupuestaria anual especial, que era superior (en algunos casos más del doble) a la subvención vigente por alumno en las escuelas. El involucramiento inicialmente tenue y obligado, y más tarde crecientemente convencido, de algunos gremios empresariales claves (Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura, Cámara Chilena de la Construcción), impactó en forma positiva y directa sobre la relevancia curricular y empleabilidad de los egresados de los establecimientos de que eran responsables, pero más allá, estableció una de las bases para lo que serían los entendimientos generadores de la reforma curricular de los años Noventa en esta modalidad de educación secundaria. (Miranda, 2003)

6. *Cambios curriculares.* Nuevos planes y programas de estudio fueron desarrollados para todas las asignaturas tanto a nivel básico como secundario, entre fines de 1980 y 1983. En concordancia con los principios de descentralización, el criterio fundante del cambio curricular de inicios de los 80 fue la flexibilización de la regulación estatal del mismo, más que una propuesta sobre los saberes a comunicar por un sistema escolar contemporáneo con los desafíos de su sociedad. Se autorizó a las escuelas a determinar cuantas horas dedicarían los alumnos al aprendizaje de ciertas asignaturas, y a los alumnos de nivel secundario se les permitió elegir entre algunas asignaturas. Se ha argumentado que las medidas flexibilizadoras y descentralizadoras del currículum, tuvieron efectos negativos sobre la educación de los más pobres. El decreto de 1980 que establece el Plan de estudios de la educación básica (Decreto N° 4.002), permitió a las escuelas que funcionaban en doble jornada (la mayoría del sistema municipal urbano), elegir entre una jornada lectiva semanal de 30 horas y una de 25 horas. La *flexibilidad* en los planes de estudio fue sinónimo de autorizada *reducción curricular* en los contextos de pobreza: menos horas en los planes de estudio y menos contenidos (Gajardo y Andraca, 1988; Espínola, 1990).¹⁰ Más, los criterios oficiales aceptaban explícitamente la noción de aprendizajes diferenciados según características de los grupos-curso. El decreto sobre el currículum del nivel básico, no define mínimos exigibles comunes: “...el programa no establece un porcentaje de objetivos como mínimo o máximo exigible. El Director con la Unidad Técnica del establecimiento y el profesor jefe de curso determinará el grado en que deban

¹⁰ El Ministro de Educación de la época, Alfredo Prieto, explica que los cambios mencionados tuvieron por origen la realidad de las dobles y hasta triples jornadas en la educación básica, lo que había hecho a los profesores en muchos casos acortar las clases a 30 minutos, con tal de cumplir con el número de unidades lectivas semanales señaladas por los Planes de Estudio oficiales. En vez, “...se estimó más pedagógico disminuir el número de clases si era físicamente imposible realizarlas en la jornada disponible, antes que hacer clases de tan corta duración. (...) el primer ciclo debía tener 30 clases semanales mínimas, pero podían ser rebajadas a 25, si no era posible efectuarlas en la jornada correspondiente”. (Prieto, 1983, p.53).

alcanzarse los objetivos del programa de acuerdo a la realidad de cada curso".¹¹ En el caso de la educación técnico-profesional, las regulaciones estatales fueron eliminadas y se solicitó a los profesores de cada escuela que definieran sus programas de estudio de acuerdo a su interpretación de las demandas del mercado laboral. Cerca de 400 programas de estudio fueron definidos de este modo, a través de un proceso en el que pesó más el uso de los recursos humanos y materiales disponibles en los establecimientos, que la relevancia para los alumnos y la pertinencia de las especialidades para el desarrollo económico y tecnológico de la Región o del país. (Mineduc-MECE EM, 1994).

Los programas de estudio de la reforma curricular de inicios de la década de los 80, no innovan respecto del modelo curricular basado en los, para el ámbito de la educación, muy conocidos objetivos conductuales del educador de la Universidad de Chicago Benjamin Bloom (Bloom, 1956), adoptado en Chile por la reforma educacional de la década de los años Sesenta. En los términos de esta matriz se hizo un intento consistente por hacer los programas más relevantes a la vida de los educandos, a lo que se agregó principios de una educación personalizada, que en el contexto autoritario de la época, no tenía bases para su implementación. (Cox, 1992)

7. *Gasto público en educación.* La implementación de la reforma coincidió con una década de decreciente gasto público en educación. El gasto total del gobierno en educación se redujo 27% entre 1982 y 1990: del 4.9 al 2.5 % del PIB (Cox, Lemaitre, 1999).

La composición del gasto público en educación también cambió; la educación pre-escolar y básica se vieron favorecidas respecto a la educación secundaria y la superior, lo que refleja los criterios de equidad de esta fase. El gasto del gobierno en educación terciaria se redujo de cerca del 38% en 1980 al 19% en 1990, mientras que el gasto en educación básica subió del 57 al 78 % en el mismo período (Prawda 1992; Brunner 1992).

A pesar de la favorable distribución presupuestaria, el gasto total en educación básica y secundaria cayó en un quinto entre 1982 y 1990. La reducción inicial puede ser explicada como resultado de la crisis económica de 1982 y 1983. Sin embargo, después de 1985 la economía creció constantemente por sobre 6% en promedio cada año, por lo que la caída en el gasto sólo puede ser interpretada como la consecuencia de una decisión política sobre la importancia relativa de invertir en educación.

8. *La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990*

El ciclo de las políticas educacionales del gobierno militar se cierra en el último día de su período (10 de marzo de 1990), con la promulgación de una ley de educación (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Loce), que en relación al sistema escolar, estableció un cambio importante respecto al control del currículum: la descentralización de éste a los establecimientos, por un lado, y el paso del control de las dimensiones nacionales del mismo, del Ministerio de Educación a una nueva instancia, el Consejo Superior de Educación, cuya composición asegura que los cambios del currículum escolar no pueden ser objeto exclusivamente de una decisión del Gobierno de turno.¹²

¹¹ Decreto Supremo de Educación 4002 (1980), Título III, Art. 21. (Madrid y Salinas (2001)).

¹² El Consejo Superior de Educación (CSE) es un organismo autónomo, cuyas funciones incluyen el otorgar reconocimiento oficial a Universidades e Institutos Profesionales nuevos; las de aprobar o rechazar las propuestas de marco curricular y planes y programas de estudio elaborados por el Ministerio de Educación; y

La LOCE fue diseñada para asegurar la permanencia de los cambios establecidos en los años 80. Su modificación requiere un alto quórum en el Congreso y a lo largo de la década de los 90 esto no ocurrió respecto de ninguno de sus aspectos decisivos.

2.2. Resultados de la reforma de los 80.

Cobertura y Eficiencia

La matrícula de la educación básica cayó en un 8.3% entre 1980 y 1988 (de 2.186.582 a 2.004.710 alumnos, Mineduc, 2000), lo cual ha sido asociado, por responsables de política de la época, a una declinación en la tasa de natalidad y disminución de la sobriedad y “variaciones comunes en la experiencia internacional una vez que se ha superado el 90% de cobertura” (Matte y Sancho, 1993, p.111). Si bien hay una declinación en la tasa de nacimientos del grupo relevante, ésta no alcanza a dar cuenta de la cifra referida.¹³ Otros factores operantes en la relación de los grupos más pobres con la escuela deben ser examinados en forma más rigurosa, tanto socio-económicos, como propios de las políticas que afectaron en el período a las escuelas que atendían pobreza, si se quiere explicar la caída mencionada en la matrícula, que efectivamente afecta la cobertura (que cae entre 1985 y 1990 de un 98 a un 93% (ver acápite 7).

La matrícula y la cobertura en la educación secundaria, en cambio, crecieron significativamente, a pesar de la caída en el gasto educativo. La última pasa de 65% del grupo 14-17 años en 1982 (565.745 alumnos) a 82% en 1989 (742.010 alumnos)¹⁴. No cabe duda que el subsidio por alumno fue en este caso un mecanismo eficiente para ajustar automáticamente la demanda y la oferta de matrícula, al menos en las áreas más pobladas.

La eficiencia de la educación mejoró durante la década del Ochenta, también a pesar de la disminución de los recursos disponibles. La tasa de repitencia en Educación Básica, descendió de 8.1% a 6.1% entre 1980 y 1989; cayó la deserción y la tasa de completación en Enseñanza Básica mejoró, al producir un graduado en 10.6 años en vez de hacerlo en 12.2 años (Prawda,1992.)¹⁵

ser tribunal de apelaciones de escuelas y liceos cuyos planes y programas de estudio sean rechazados por éste. El Consejo es presidido por el Ministro de Educación y lo integran 8 miembros, representantes de las universidades estatales, la comunidad científica, la Corte Suprema y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Es evidente que el CSE tiene una composición poco acorde con sus funciones respecto del sistema escolar; y debe ser difícil encontrar instituciones de su tipo con sistemas educativos complejos con representación de las Fuerzas Armadas.

¹³ De acuerdo a estimaciones de CELADE, el grupo 10-14 años, (equivalente a los grados 4 a 8 de la educación básica) en 1980 tenía una población de 1.265.010 y en 1988, de 1.217.708: un decrecimiento de 3.8%. Ver, www.eclac.cl/celade/proyecciones/2002.htm. La Cobertura en básica cayó en 5 puntos porcentuales entre 1985 y 1990. (Ver sección 7.1).

¹⁴ Mineduc, Compendio de Información Estadística, 2000.

¹⁵ El subsidio por alumno creó incentivos para que las escuelas promovieran a estos de curso. Y ello puede haber influido positivamente, bajando las tasas de repitencia y completación en Educación Básica. Se ha señalado que esto puede haber sido artificial, en el sentido de haber carecido de correlatos en mejoras en el aprendizaje (Espínola,1993)

Calidad

Las reformas de los años 80 no tuvieron un efecto positivo desde el punto de vista del aprendizaje en el nivel básico, único sobre el que existen mediciones al comienzo y al final de la década. Las mediciones a escala nacional de los logros cognitivos de los alumnos de Cuarto Año Básico en las áreas de lenguaje y matemáticas a comienzos y a fines de la década, muestran una declinación, como puede observarse en el Cuadro siguiente, y lo han constatado diversos análisis (Morales, 1991; Prawda 1992; Carnoy, McEwan 1997; Hsieh, Urquiola, 2001). Pero este resultado está sesgado por la inclusión de escuelas rurales (que obtienen los resultados más bajos) en la medición de 1988, y por la inexistencia de controles adecuados sobre la comparabilidad de las pruebas. (No se aplicaron técnicas de *equating*, o control de la comparabilidad inter-anual de las pruebas, durante los años 80).¹⁶

Con todo, un análisis que compara sólo escuelas que fueron medidas tanto a comienzos como a fines de la década, demostró que la tendencia general a la baja se mantiene, aunque reducida (Morales, 1991). Teniendo esto presente, parece una hipótesis conservadora el sostener que los resultados en el aprendizaje no mejoraron durante la década.

Equidad

Los resultados de los alumnos de Cuarto Año Básico en 1982 y 1988, demuestran que la diferencia bruta entre los puntajes más altos y los más bajos aumentó en Lenguaje; la diferencia respecto a Matemáticas permaneció constante, cerca de 30 puntos porcentuales (Prawda, 1992).¹⁷ Bravo, Contreras y Sanhueza (1999) aplicaron diferentes indicadores de desigualdad a estos mismos datos –pruebas nacionales de rendimiento de 1982 y 1988– verificando que el coeficiente de Gini sube de 0.121 a 0.130 en el caso de matemática; y de 0.108 a 0.147, en el caso de la prueba de lenguaje, indicando un aumento en la desigualdad. Pero esto, como se señaló, debe relativizarse por la inclusión en la medición de 1988, de un número significativo de escuelas rurales, cuyos resultados eran los más bajos. El mismo estudio de Bravo y colegas indica que los cambios observados entre años no son estadísticamente significativos.

Tal vez más importante que lo señalado es la evidencia de una segmentación socio-educativa del sistema escolar como efecto de la introducción de los mecanismos de elección y competencia, mayor que la existente antes de la reforma de los 80. En efecto, el análisis para Chile de Carnoy y McEwan (1997), como de Hsieh y Urquiola (2001), coinciden con la literatura económica sobre las externalidades negativas sobre el aprendizaje de la segmentación por nivel socioeconómico o por capacidades (Gonzalez, 2002). El nuevo sector de colegios privados subvencionados surgido durante los 80, habría

¹⁶ El Ministerio de Educación contrató a la Universidad Católica para aplicar pruebas nacionales estandarizadas a los alumnos de Cuarto Año Básico en 1982 y en 1984 (PER) y nuevamente en 1988 (SIMCE). Las mediciones evaluaron los logros cognitivos en lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales. Las muestras incluyeron 3.200 escuelas básicas (municipalizadas, particulares-subvencionadas y particulares-pagadas) en 1982 – 84, y 5.600 escuelas básicas en 1988.

¹⁷ Aquí se aplica la misma advertencia mencionada anteriormente. La muestra de 1988 incluía más escuelas rurales de las consideradas en la muestra de 1982. Esto sesga los resultados, ampliando la brecha entre los puntajes altos y bajos.

competido no en términos de alzas en su productividad, sino seleccionando a los mejores alumnos, y produciendo así un ‘descreme’ de la hasta entonces llamada educación fiscal. Con pérdida para los alumnos de ésta, por el ‘efecto pares’ (al emigrar los mejores alumnos al nuevo sector, se produce una baja en las condiciones para el aprendizaje de los que quedan) y ausencia de alzas en el rendimiento del sistema en su conjunto. Para Hsieh y Urquiola “*incluso si los hijos de la clase media se beneficiaron mudándose, esto parece estar contrapesado por el efecto negativo sobre los estudiantes de bajo NSE, que en su mayoría han permanecido en (la educación municipal)*”. (op.cit, 2001, p. 39). Como se verá, las tendencias segmentadoras no se abatieron durante los 90.

Cuadro 3.

Logros de aprendizaje, tasa de repetición y características administrativas y sociales de las escuelas : 1982-1988

Tipo de Datos	1982			1988		
	Tipo de establecimiento			Tipo de establecimiento		
	Munic.	Priv. Subv.	Priv. Pagado	Munic.	Priv. Subv.	Priv. Pagado
Mediciones nacionales (% respuestas correctas)						
Matemática: promedio	50.8	55.4	72.2	47.0	52.9	72.4
Lenguaje: promedio	55.8	60.9	77.3	48.1	56.1	77.5
% de establecimientos:						
NSE Alto	1.1	5.7	39.8	0.0	2.8	59.9
NSE Medio	43.3	57.7	57.1	5.9	29.2	40.1
NSE Bajo	55.6	36.6	3.1	61.5	52.8	0.0
NSE Más Bajo (1988)	-	-	-	32.6	15.2	0.0
Nº de observaciones (escuelas)	1.539	546	226	3.567	1.545	364
Tasa de Repetición promedio	12.4	8.6	1.7	8.7	6.2	1.2
Nº de Observaciones (escuelas)	6.152	1.793	527	5.810	2.336	698
Encuesta de Hogares (Casen)						
Promedio años escolaridad jefe(a) de hogar.				7.2	8.6	10.3
Promedio Ingreso (miles de pesos)				167.0	213.0	464.7
Nº de observaciones (escuelas)				2.359	1.356	773

Fuente: Hsieh, Chang-tai, M. Urquiola, (2001).

Como puede observarse directamente en el Cuadro 3, hay una diferenciación socio-educativa *dentro* de la educación sostenida por recursos públicos, entre los establecimientos municipales y los privados subvencionados. Estos últimos tienen una matrícula que proviene de familias en promedio más educadas y con mayor ingreso que la correspondiente a la dependencia municipal y esto está, como se sabe, estrechamente asociado a las diferencias en puntajes de logro observadas –favorables a los establecimientos privados subvencionados-.

El Gobierno militar no intentó abordar mediante políticas compensatorias las desigualdades resultantes de la competencia entre las escuelas particulares subvencionadas y municipalizadas; tampoco abordó educativamente los requerimientos educativos de los alumnos de sectores de pobreza. Al contrario, aceptó explícitamente, como muestran las regulaciones sobre las horas y las asignaturas del plan de estudios, así como sobre implementación del currículum, una oferta educacional financiada con recursos públicos, de diferentes niveles, de acuerdo a las condiciones materiales y culturales de los contextos en que operaban las escuelas (Mineduc, 1980). En forma más clara que con respecto al tema de la mantención o caída en la calidad promedio de los aprendizajes, la reforma de los Ochenta es seriamente deficitaria respecto a criterios de igualdad de oportunidades de aprendizaje e integración educativa de la nación. Uno de los puntos de partida, justamente, de las políticas de los gobiernos democráticos a partir de 1990.

3. Las políticas educacionales y de reforma de los Noventa: contexto, componentes, proceso.

El Gobierno democrático del Presidente Patricio Aylwin, que asume en marzo de 1990, inaugura un arco de políticas educacionales que abarca los trece años que van de entonces al año 2003, a través de tres gobiernos y siete ministros de educación, que originan e implementan políticas orientadas por una misma visión sobre calidad y equidad de la educación, y que recurren a similar repertorio de criterios de acción e instrumentos de estado y mercado.¹⁸ Por sobre variaciones, discontinuidades y déficits, es evidente un patrón acumulativo y consistente.

Continuidades y rupturas.

El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981. Esta opción se tomó a pesar de las expectativas del profesorado de que ello ocurriera, y a pesar del origen e implementación autoritarios de ambos cambios. Junto con ello, la nueva administración consideró positiva la existencia del sistema de medición de logros de aprendizaje, y utilizó de inmediato la información que este producía para establecer su primer programa compensatorio, (programa de las 900 escuelas); asimismo, no modificó el patrón de distribución del gasto entre niveles del sistema establecido a comienzos de los 80, que había bajado drásticamente el apoyo estatal a la educación universitaria cuando ésta fue “arancelada”, en favor del sistema escolar.

Juntos a estos ejes de continuidad mayores, el nuevo gobierno establece unos ejes de diferenciación y quiebre con las políticas precedentes, también mayores. En primer término, una redefinición profunda del papel de la educación en el proyecto de mediano plazo de logro del desarrollo y de una sociedad más justa: de prescindencia a tener una

¹⁸ Gobierno del Presidente Patricio Aylwin (1990-1994): Ministros Ricardo Lagos y Jorge Arrate; Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ministros Ernesto Schiefelbein, Sergio Molina y José Pablo Arellano; Gobierno del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), Ministra Mariana Aylwin, Ministro Sergio Bitar.

función estratégica en el proyecto-país, que se expresa en primer término en el crecimiento sostenido del gasto en educación a lo largo de los años 90, por encima del crecimiento del producto. En segundo término, una redefinición radical del *status* de la profesión docente, a la que se le vuelve a conceder una condición protegida públicamente, desde la cual se relaciona con el estado en forma nacional o 'centralizada', a través del Colegio de Profesores. Esto es considerado por algunos una contradicción flagrante con la mantención del modelo de administración descentralizado y por incentivos de mercado del sistema (Gauri, 1998; Beyer, Eyzaguirre, Fontaine, 2000). En tercer lugar, fija como norte de sus políticas el logro de una sustancial mayor calidad y equidad de la provisión públicamente financiada de la educación, y con ello redefine el papel del estado en el sector: de un papel *subsidiario*, consistente en funciones de asignación de recursos y supervisión de los marcos institucionales y educativos en que la competencia por matrícula produce determinados estándares de logro y patrón de distribución social, a un papel *promotor y responsable*, tanto respecto de los objetivos de calidad a nivel del sistema en su conjunto, como de los de equidad. Esto último supone dos criterios articuladores del conjunto de las políticas de los años 90, que especifican la naturaleza del accionar público en educación: programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, y programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos para el mejoramiento de la equidad.

A los ejes de continuidad y ruptura mencionados debe agregarse un factor contextual de la mayor importancia respecto a la aceptación por el gobierno democrático de la descentralización establecida a comienzos de los 80: la realización en 1992 de las primeras elecciones democráticas (desde 1971) de alcaldes y concejales, cambia el significado de la descentralización, abriendo la gestión municipal efectivamente a posibilidades de control y rendición local de cuentas.

Los cambios que realizan las políticas de los años 90 se desarrollan entonces en una matriz institucional descentralizada en la que operan mecanismos de financiamiento competitivos, instaurados a comienzos de la década de 1980, a la vez que los propios de un estado capaz de diseñar y ejecutar programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, que se guía por criterios de discriminación positiva respecto a la población en pobreza y establece una nueva relación con el profesorado. El Gobierno Militar había considerado al profesorado un actor políticamente sospechoso. Los gobiernos democráticos post-90 lo consideran el actor clave de una agenda educacional que en su centro tiene el mejoramiento de la calidad de las oportunidades de aprendizaje de las mayorías.

Dimensiones y componentes

El Diagrama siguiente ofrece una visión sinóptica del conjunto de las políticas de mejoramiento y reforma de la calidad y equidad de la educación en la década de los 90. Estas han sido organizadas en términos de tres ámbitos, distinguibles en término tanto de los componentes del sistema educacional que afectan, como de los actores y mediaciones institucionales que los generan.

Cuadro 4

Sinopsis de Políticas de Mejoramiento y Reforma Educacional en los años 90

	AÑO	CONDICIONES POLÍTICAS, FINANCIERAS Y LABORALES	PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO Y RENOVACIÓN PEDAGÓGICA	REFORMA DEL CURRÍCULO Y LA JORNADA ESCOLAR
Presidencia de P. Aylwin (1990-1994)	1990	Cambio de paradigma de política educacional: estado responsable y promotor; educ. de calidad y competitividad país; equidad como discriminación positiva. Presupuesto: US\$ 940.3 millones	Programa de las 900 escuelas	
	1991	Estatuto Docente (Nº1) Presupuesto: US\$ 1.035.5 millones		
	1992	Presupuesto: US\$1.176,4 millones	Programa MECE-Básica (1992 – 1997)	
	1993	Financiamiento Compartido Incentivos tributarios a donaciones para educación. Presupuesto: US\$1.328.5 millones		
	1994	Presupuesto: US\$1.461,3 millones		
Presidencia .Frei R. Tagle (1994-2000)	1995	Construcción de consensos; Comisión Nacional de Modernización de la Educación; Acuerdo de Agenda Educativa por Partidos Políticos. Estatuto Docente (Nº2) más flexible; Incentivos colectivos al desempeño (SNED). Presupuesto US\$1.620,2 millones	Programa MECE-Media (1995 – 2000)	
	1996	Presupuesto US\$ 1.840,6 millones	Pasantías y Diplomados de profesores en el Extranjero	Nuevo Currículum (Educación Básica)
	1997	Presupuesto US\$ 2.017,8 millones	Proyecto Montegrande. Masificación Enlaces. Fortalecimiento Docente: Programa Formación Inicial; Capacitación Reforma Curricular.	Ley de Jornada Escolar Completa Consulta Nacional sobre nuevo currículum de Ed.Media.
	1998	Presupuesto: US\$ 2.214,7 millones		Nuevo Currículum (Educación Media)
	1999	Presupuesto: US\$ 2.412,3 millones		
	2000	Presupuesto: US\$ 2.617,8 millones		
Presidencia R. Lagos (2000-2006)	2000	Acuerdo Ministerio Gremio Docente: Incentivos al desempeño individual Red Maestros de Maestros. Evaluación desempeño individual.	Estrategia focalizada para aumentar retención en Educ. Media (Liceo para todos).	Nuevo Currículum (Educación Parvularia)
	2001	Presupuesto: US\$ 2.788,8 millones		
	2002	Presupuesto: US\$ 3.017,7 millones	Implementación de evaluación individual de profesores	Campana Lectura-Escritura y Matemática
	2003		(Asignación Excelencia Docente) Reforma de la Constitución: Extensión Obligatoriedad Educación a 12 años.	Nuevos Programas de Estudio 1° a 4° Enseñanza Básica

Presupuestos en Millones de dólares del año 2001.

Nota: Se destacan las 5 leyes más importantes del período.

El primer ámbito (columna 1) es el de las condiciones políticas y económicas que definen el marco de funcionamiento del sistema escolar en el período. Esta dimensión cubre cuatro factores claves: *visión o paradigma de las políticas gubernamentales en el sector, nivel de acuerdo o conflicto sobre política educacional, nivel del gasto y distribución entre niveles del mismo en el sector, y relación del estado con los docentes* (clave de la gobernabilidad del sector). El mismo ámbito o dimensión, considerado desde la perspectiva de los actores e instituciones claves en la determinación de los factores mencionados, exhibe una economía política compleja, o la más políticamente mediada de las tres dimensiones en que se ordenará la descripción y los análisis siguientes. Típicamente, el proceso de toma de decisiones en esta esfera incluye más instituciones del Ejecutivo que el Ministerio de Educación –fundamentalmente el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República-, y es la dimensión más regulada legalmente, es decir, con concurso del Parlamento y , a lo largo de los 90, objeto de acuerdos entre gobierno y oposición. Los componentes claves en este ámbito, objeto de la sección siguiente del trabajo son: i) cambio del paradigma ordenador de las políticas de estado subsidiario a estado promotor; ii) visión nacional sobre la alta prioridad de la educación, el marco de acuerdos y baja conflictividad, que acompaña y define las políticas del período, configuración que tiene su hito clave en la Comisión Nacional de Modernización de 1994; iii) el crecimiento sostenido del gasto en educación, tanto público como privado, observable en su evolución entre 1990 y 2002, como en las leyes sobre financiamiento compartido y donaciones a la educación, de 1993; y iv), las leyes definitorias del marco laboral de los docentes, de 1991, 1995 y 2001.

El segundo ámbito de las políticas (columna 2) es el de las intervenciones directamente dirigidas a mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes. Desde la perspectiva de su generación e implementación, este ámbito exhibe una economía política más simple, enteramente intra-campo educacional y donde no hay confrontación de intereses. En general, los programas implican recursos adicionales para escuelas y colegios e innovaciones que son percibidas como necesarias, que operan “dentro” de límites pre-existentes, que no son objeto de leyes ni de procesos de negociación y acuerdos, y todos ellos exhiben aspectos de voluntariedad por parte de las unidades educativas. El ámbito cubre diez programas generados e implementados a lo largo de la década:

- dos programas integrales de cobertura universal, que combinan inversiones en insumos materiales con intervenciones destinadas a la creación o fortalecimiento de capacidades y procesos: Mece-Básica (1992-1997) y Mece-Media (1995-2000);
- cuatro programas de cobertura focalizada: Programa de las 900 Escuelas (1990- post-2000), Programa Educación Rural (1992-post-2000); Programa Montegrande (1997-post-2000); Programa Liceo para Todos (2000-2006) ;
- tres programas con foco en docentes: Programa Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (1997-post-2000); Programa de Perfeccionamiento Fundamental de docentes para la implementación de la reforma curricular (1998- 2002); y Programa de Pasantías docentes al extranjero (1996-post-2000);
- Un programa para la implantación de la informática educativa en todo el sistema escolar: Programa Enlaces (1992-post-2000).

Hay un tercer ámbito (columna 3) en que, como el anterior, se incluyen políticas directamente referidas a la calidad de los aprendizajes, pero a diferencia de los programas de mejoramiento, son obligatorias para el conjunto del sistema y tocan aspectos estructurales. Se trata de componentes de reforma propiamente: el cambio de la jornada escolar, iniciado en 1997, y el cambio del currículum, iniciado en 1996. En ambos componentes opera una economía política más compleja que con los programas. Con mediación de leyes y logro de acuerdos entre gobierno y oposición, en el caso de la extensión de jornada; con procesos participativos amplios y mediaciones inter-institucionales (Ministerio de Educación y Consejo Superior de Educación) en el caso del currículum.

El rasgo más sobresaliente del conjunto, constituido por las tres dimensiones de políticas reseñado, es el de su continuidad: la estabilidad de una dirección de cambio que va sumando elementos y haciéndose más complejas, pero al interior de una visión y un marco estratégico que no varían. Tal continuidad le permite una acumulación poco común a la acción estatal en el sector. Así, las tres iniciativas legales relativas a la regulación de la profesión docente, presentan una evolución hacia criterios modernos de regulación de la profesión (diferenciación salarial en base a desempeño, incentivos, evaluación, estándares); las lecciones de un programa de refuerzo de la enseñanza en lenguaje y matemática en el diez por ciento de escuelas más deficitarias (P.900) iniciado en 1990, son claves para el diseño e implementación del primer programa MECE, de impacto sobre toda la educación básica; a su vez, éste fue la base de la intervención siguiente en el conjunto del nivel secundario. El mismo patrón de aprendizaje en la continuidad, es observable en la reforma curricular, cuyo diseño para los diferentes niveles cubre el período 1996-2002.

Desde la perspectiva de su generación, es también un rasgo que cruza al conjunto de las políticas, la importante presencia de la investigación educacional así como de la apertura a la evidencia comparada internacional, por un lado, y procesos de consulta, por otro. El diseño de los dos programas MECE en la primera mitad de los 90, descansó en medida significativa en la combinación de estos factores.¹⁹ De hecho, las políticas para la educación media solo fueron formuladas una vez construida una base analítica sobre la misma en base a un conjunto de investigaciones especialmente encargadas para ello, así como en un proceso de consulta masiva, que en un plazo breve suplieron un déficit de conocimiento sobre el nivel.²⁰ Las propuestas de la Comisión Nacional de Modernización

¹⁹La relación con el Banco Mundial, fue una constante fuente de perspectiva analítica internacional, siendo su rol de 'banco de conocimiento' de especial significación para el gobierno. Obsérvese que el financiamiento por esta agencia multilateral del Programa MECE-Media fue menor (un 17% del total, ver sección 5). Sobre el tema: Cox y Avalos, (1999). Un punto relevante, aunque poco conocido de esta dimensión de la formulación de políticas, lo constituyó el trabajo e informe posterior de una misión UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial, convocada por el Ministro Ernesto Schiefelbein al inicio de la administración del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1994), y cuyas conclusiones fueron insumo de la elaboración que realizara ese mismo año la referida Comisión Nacional de Modernización de la Educación, convocada por el Presidente de la República. (UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial 1994).

²⁰ Trece estudios fueron licitados públicamente, postulando a su realización los principales centros de investigación educacional del país: universidades y centros académicos independientes pusieron en acción a cerca de 200 investigadores de diversas disciplinas y orientaciones. El proceso de consulta incluyó más de 30.000 personas organizadas en 2.043 grupos de discusión de profesores, alumnos y apoderados, discutieron un material de base y produjeron informes sobre sus requerimientos a la educación media, los que fueron

de la Educación de 1994, descansaron en decisiva medida sobre lo que se puede calificar como el estado del arte del conocimiento y análisis que a la fecha había producido el campo de la investigación socio-educativa del país. (Comité Técnico Asesor, 1994). Por último, una vez iniciada la implementación de políticas y programas, se iniciaron procesos paralelos de monitoreo y evaluación externa, que a lo largo del período retroalimentaron la conducción de las mismas.²¹

Periodización.

Tres etapas son distinguibles al interior del proceso acumulativo mencionado, en que van variando la envergadura de las acciones y sus énfasis, pero al interior de un mismo marco de orientaciones y estrategias.

Una primera etapa, que va de 1990 a 1995, puede caracterizarse como de construcción de condiciones de base para un funcionamiento mejorado del sistema escolar.²² Condiciones políticas que se traducen en alta prioridad gubernamental al sector y construcción de confianzas y acuerdos respecto a la agenda de cambio en educación; condiciones profesionales y laborales mejoradas de los docentes; condiciones materiales para el aprendizaje, con recursos actualizados y en volúmenes suficientes (textos, bibliotecas, materiales didácticos, computadores en red); condiciones institucionales y técnicas para la renovación de la pedagogía y la gestión, a través del esfuerzos de los programas P.900 y Rural respecto de Lenguaje y Matemáticas, y de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) respecto al trabajo de proyectos por equipos docentes.

La segunda etapa se inaugura en 1996, con la decisión gubernamental de establecer la jornada completa y llevar a cabo la reforma curricular, junto a dos ejes de medidas de apoyo: intensificación del accionar de los programas de mejoramiento (expansión de Enlaces, creación del Programa Montegrande), e intensificación de las políticas de fortalecimiento de la profesión docente (renovación de la formación inicial, programas de estadías en el extranjero, premios a la excelencia docente). En 1996 parte efectivamente una reforma del sistema escolar: cambio de su escala temporal de funcionamiento, y transformación de la experiencia formativa que se busca ofrecer a niños y jóvenes.

El inicio de la tercera etapa puede fijarse en la segunda mitad del año 2000, cuando se conocen resultados de aprendizaje insatisfactorios, medidos por pruebas tanto nacionales como internacionales, que muestran que el sistema escolar logra pobres resultados respecto a estándares de aprendizaje competitivos en el mundo global. Las mediciones SIMCE Y TIMSS muestran que si bien las bases del edificio de un nuevo sistema escolar estaba construido, las experiencias de aprendizaje en su interior estaban aún lejos de lo requerido

procesados por el Ministerio de Educación y sistematizados en un informe que volvió a los establecimientos. (Mineduc, 1992 y 1993). Ver capítulo 7.

²¹ Hay evaluaciones externas, y en distintos momentos, de los Programas P.900, Rural y Enlaces; de los Proyectos de Mejoramiento Educativo; del MECE-Media en su conjunto; de la Jornada Escolar Completa. Las más importantes de ellas son citadas en los acápites 5 y 7 de este capítulo, así como en las Referencias.

²² Sus hitos son el Programa de las 900 Escuelas (1990), el Estatuto Docente (1991), el Programa MECE-Básica (1992), la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994) y el inicio del programa MECE-Media (1995).

por una sociedad integrada a un mundo globalizado y cada vez más exigente en términos de conocimiento y capacidades de las personas y las organizaciones. "Llevar la reforma al aula", es decir, a unas prácticas de enseñanza-aprendizaje, es el lema que nuclea los énfasis de política al inicio de la nueva década.

4. El establecimiento de condiciones favorables: marco político, financiero y laboral del esfuerzo nacional en educación establecido por las políticas de los Noventa.

Se abordan en esta sección tres factores determinantes del accionar público en educación durante la década de los Noventa: las condiciones políticas generales en que operan las iniciativas en el sector; el nivel y características principales del gasto en educación; y la política laboral con los docentes.

4.1. Condiciones políticas : agenda nacional, consensos y transacciones.

Tanto por razones propias a la historia política reciente del país y el contexto de transición a la democracia, como por razones más universales relacionadas con el proceso de globalización y el papel estratégico en éste del conocimiento y una preparación más exigente de las personas, al inicio de la década de 1990 existe en la sociedad un sentido ampliamente compartido, que es a la vez político y cultural, de las élites como de la sociedad civil, acerca de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de mejoramiento del sistema educacional. El clima de acuerdos imperantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país y el papel de la educación en su logro, posibilitan por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos *nacionales*. Relación que se mantiene a lo largo de la década y que define los parámetros mayores de los mejoramientos y cambios abordados en el período. Estos, debe destacarse, surgen de una visión sobre el papel del estado en educación que sustituye los principios de subsidiariedad, por los de un estado responsable y promotor. Que no solo crea condiciones generales para el despliegue de las iniciativas de los actores, sino interviene y promueve directamente, tanto en función de criterios de calidad y sus relaciones con la competitividad del país, como en función de criterios de equidad, igualdad de oportunidades y bases culturales de integración social y ciudadanía democrática.