

# Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX\*

Cristián Cox\*\*



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, desafiló 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 sólo 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 tanto 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, hegemónico 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

\* Extracto del capítulo 1 del libro Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile. Editorial Universitaria, Santiago, diciembre 2003, realizado por el equipo editorial de la Revista de Educación.

\*\* Jefe Unidad de Currículum y Evaluación, Ministerio de Educación.

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 sólo 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 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. Elige como foco 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 mediante 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 sociopolítico (Cepal, Unesco, 1992).

#### LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES Y DE REFORMA DE LOS NOVENTA

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 de calidad y equidad de la educación, y que recurren a similar repertorio de criterios de acción e instrumentos de Estado y mercado<sup>1</sup>. Por sobre variaciones,

1 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.

## 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 Currículum y la Jornada Escolar	
Presidencia Patricio Aylwin (1990-1994)	1990	Cambio de paradigma de política educacional: Estado responsable y promotor; educación de calidad y competitividad país; equidad como discriminación positiva. Presupuesto: US\$ 940,3 millones	Programa de las 900 escuelas	
	1991	Estatuto Docente (Nº 1) Presupuesto: US\$ 1.035,5 millones		
	1992	Presupuesto: US\$ 1.461,3 millones	Programa MECE-Media (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 Eduardo Frei (1994-2000)	1995	Construcción de consensos; Comisión Nacional de Modernización de la Educación; Acuerdo de Agenda Educativa por Partidos Políticos. Estatuto Docente (Nº 2) 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 Montegrando. Masificación Enlaces. Fortalecimiento Docente: Programa Formación Inicial; Capacitación Reforma Curricular	Ley de Jornada Escolar Completa. Consulta Nacional sobre nuevo currículum de Educación 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 Ricardo Lagos (2000-2006)	2000	Acuerdo Ministerio Gremio Docente: Incentivos de desempeño individual Red Maestros de Maestros. Evaluación desempeño individual.	Estrategia focalizada para aumentar retención en Educación 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	Campaña Lectura-Escritura y Matemática
	2003		(Asignación Excelencia Docente) Reforma de la Constitución: Extensión Obligatoriedad Educación a 12 años	Nuevos Programas de Estudio 1.º a 4.º Enseñanza Básica

Presupuesto en millones de dólares del año 2001.

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

discontinuidades y déficits, es evidente un patrón acumulativo y consistente.

Los cambios que realizan las políticas de los años 90 se desarrollan 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 anterior 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.

#### PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO

La agenda del mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y de la equidad de su distribución social, en su primera etapa fue abordada a través de un conjunto diversificado de programas diseñados y financiados por el Ministerio de Educación, y conformados todos ellos por una combinación variables de inversiones en medios y tecnologías destinadas a levantar las condiciones materiales del aprendizaje, con apoyos directos e indirectos para la renovación y fortalecimiento de prácticas pedagógicas y de gestión.

La estrategia 'programas' es fundamentalmente de apoyo material y técnico a las unidades educativas. A partir de una intervención en 1990 en sólo el decil de escuelas básicas de más pobres resultados, la estrategia se expande y complejiza, abarcando el conjunto de la educación básica a partir de 1992, luego el conjunto de la educación media desde 1995, y la formación docente desde 1997. Hacia el final de la década, se agregan nuevas intervenciones focalizadas en el nivel medio. En suma, se desarrollan un total de diez programas: dos de ellos de cobertura universal; cuatro de cobertura focalizada; tres dirigidos a la formación inicial y en ejercicio de los docentes; y finalmente uno referido a la implantación de las tecnologías de información y comunicaciones en el sistema escolar. Post-2000, todos los programas focalizados siguen vigentes, y los dos de cobertura universal, si bien no continúan como programas, sus componentes se han 'institucionalizado' y permanecen como parte del quehacer rutinario del sistema.

El conjunto de los programas alcanzó a representar en su año de mayor gasto relativo (1996), el 4,3% del presupuesto del Ministerio de Educación. Si bien menor en términos de su peso presupuestal, el vector 'programas' de la acción gubernamental tiene una importancia estratégica: es el que construye la nueva base de recursos de aprendizaje del sistema escolar, difunde entre el profesorado las nuevas ideas curriculares y didácticas, instaura incentivos de nuevo tipo a la gestión descentralizada, y realiza los principios de discriminación positiva y Estado responsable y promotor.

A continuación se ofrece una sinopsis de la cobertura, componentes y recursos promedio por año, de cada uno de los diez programas aludidos.

Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación: Componentes, cobertura y recursos anuales

Programa	Componentes y/o estrategia distintiva	Unidades atendidas	Cobertura (a)	Promedio recursos anuales (b)	
Universidades	MECE Básica 1992-1997	Infraestructura; (PME (c) Rural (d); Enlaces; Parvularia; Textos; Bibliotecas de Aula; Material Didáctico, Salud Escolar	8.000 escuelas básicas	100% matrícula básica	US \$ 32 millones
	MECE Media 1995-2000	Enlaces; Textos; Bibliotecas; PME; Grupos Profesionales de Trabajo; Jóvenes; Infraestructura, Red de Asistencia Técnica	1.350 liceos generales y técnicos	100% matrícula media	US\$ 34.5 millones
Focalizados	P-900 1990-post 2000 Ed. Básica	Talleres de Aprendizaje y monitores comunidad; Materiales y asistencia técnica con foco en lenguajes y matemáticas; Talleres de Profesores; Apoyos gestión escolar	1.200 escuelas básicas	11% matrícula	US\$ 4.8 millones
	Educación Rural 1992-post 2000 Ed. Básica	Apoyo a docentes escuelas rurales uni, bi ó tri docentes en espacio de capacitación local; "microcentro"; Material curricular y didáctico ad-hoc para medio rural	3.285 escuelas rurales pequeñas	5,9% matrícula básica	US\$ 3,2 millones
	Montegrando 1997-post 2000 Ed. Media	Recursos sustanciales y Asistencia Técnica para un proyecto institucional de innovación Autonomía en administración	51 Liceos anticipatorios reforma	5,4% matrícula media	US\$ 6,4 millones
Capacidades Docentes	Liceo para Todos 2000-2006 Ed. Media	Apoyos pedagógicos y asistenciales especiales para evitar deserción y mejorar aprendizajes	432 liceos de pobreza educativa y social	33% matrícula media	US\$ 3,5 millones
	Formación Inicial Docente 1997-post 2000	Recursos sustanciales para un proyecto de renovación curricular e institucional de centros de formadores de docentes	17 Facultades de Educación	70% instituciones formadoras de profesores	US\$ 4,9 millones
	Pasantías al extranjero 1996-post 2000	Pasantías de estudio en el extranjero por 6 a 8 semanas y diplomados por 6 meses, 3 meses en el extranjero y 3 en Chile	800 profesores al año	3,8% del total de docentes en el período 1998-2001	US\$ 5,4 millones
	Capacitación ref. curricular 1998-2002	Capacitación en los nuevos programas de estudio por universidades	44.000 profesores al año	100% de profesores del grado que implementa el nuevo currículo (1997-2002)	US\$ 7,5 millones
Informática	Enlaces 1992-post 2000	Laboratorio de computación por establecimiento; capacitación de dos años a equipo docente; red universitaria de asistencia técnica	7.247 escuelas y liceos	100% liceos 85% escuelas	US\$ 20,1 millones

(a) Las cifras de cobertura se refieren a la matrícula subvencionada (excluyen sector pagado: aprox. 8% del total).

(b) Millones de dólares, año 2000.

(c) Proyectos de Mejoramiento Educativo, asignados vía concurso competitivo anual.

(d) Los programas Rural, Enlaces y PME se iniciaron como componentes del programa MECE-Básica y luego fueron desarrollados como programas.

## Resultados de las políticas de los 90

Si se considera el conjunto de políticas de la década pasada ¿cuál es el cuadro global de sus resultados desde una perspectiva de calidad y equidad?<sup>2</sup> Se abordará una respuesta distinguiendo: a) evolución de las oportunidades de acceso y progresión en el sistema educativo; b) mejoramiento de la base de recursos para el aprendizaje; c) cambio en las prácticas docentes y en los postulantes a las carreras de pedagogía; d) resultados de aprendizaje; e) equidad.

### ACCESO, COBERTURA Y PERMANENCIA

Una primera y fundamental dimensión de impacto de las políticas de los 90 es que el sistema escolar es capaz de acoger y mantener educándose, a más alumnos que en 1989-90. La expansión de la cobertura, en circunstancias de crecimiento de la población de los grupos de edad relevantes, está asociada al acoplamiento entre el aumento de las expectativas educacionales de las familias de menores ingresos en un contexto socio-cultural en que la educación es considerada en forma generalizada como el factor decisivo de movilidad social, y un sistema escolar más capaz que en los 80 de acoger, apoyar asistencialmente<sup>3</sup>, y mantener estudiando, a los hijos de los dos quintiles más pobres. Así, la matrícula escolar es el año 2002 un 20,4% mayor que la de 1990 (lo que representa más de 560 mil alumnos). Aproximadamente, un 13% de este incremento corresponde

a crecimiento de la población y 7% a mejora neta de la participación en la educación escolar de los grupos más pobres<sup>4</sup>. Esto tiene implicancias de equidad que los análisis de las brechas sociales en el logro de resultados de aprendizaje ignoran, porque no pueden considerar los que están “fuera” de la oportunidad de aprender. También las tiene en términos de calidad en un doble sentido: en primer lugar, en términos de los resultados de aprendizaje actuales, ya que avances leves o estabilidad en logros de aprendizaje promedio de un sistema escolar nacional, que tiene una matrícula incrementada significativamente con alumnos de las familias más pobres, representa un avance en calidad y no solo de cobertura; en segundo lugar, porque cada año de educación formal en que se prolongue la experiencia educativa de los hijos de los grupos más pobres, crece la probabilidad de abandono de tal condición.

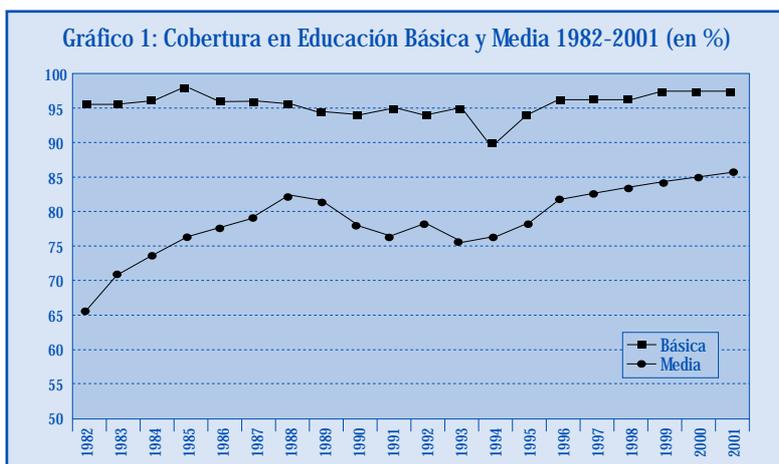
El Gráfico 1 permite observar la evolución de la cobertura en las dos décadas bajo examen, distinguiendo entre los niveles básico y medio. Como se observó al analizar las políticas de los 80, la cobertura de básica cae en esa década, de un peak de 98% en 1985 a un 93% en 1990; simultáneamente hay un alza sostenida de la cobertura de media, desde un 65% en 1982 a un 82% en 1988. Este movimiento contradictorio entre los niveles se puede asociar a diferentes

2 Para un análisis específico del impacto de las políticas de los 90, ver el trabajo de Cristián Bellei, ¿Ha tenido impacto la reforma educacional chilena?, capítulo tercero del libro. Este distingue cuatro dimensiones de impacto, que también organizan parte de este acápite.

3 En el año 2000, un 40% de la matrícula del nivel básico y un 30% del nivel medio recibía almuerzo o desayuno. En el caso del quintil de menores ingresos, estas proporciones suben a 63% y 40%, respectivamente. En el año 90, el apoyo en alimentación era un 20% menor en el caso de básica, e inexistente en la educación media (Bellei, 2003).

4 De acuerdo con estimaciones de CELADE, el grupo 10-19 años (que puede considerarse un buen proxy del grupo escolar entre los grados 4 y 12), en 1990 tenía una población de 2.446.721, y en 2002, de 2.783.313, lo que representa un incremento de 13.7%. Ver, [www.eclac.cl/celade/proyecciones/2002.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/2002.htm). Para cifras de matrícula, ver Cuadro N° 2.

Gráfico 1: Cobertura en Educación Básica y Media 1982-2001 (en %)



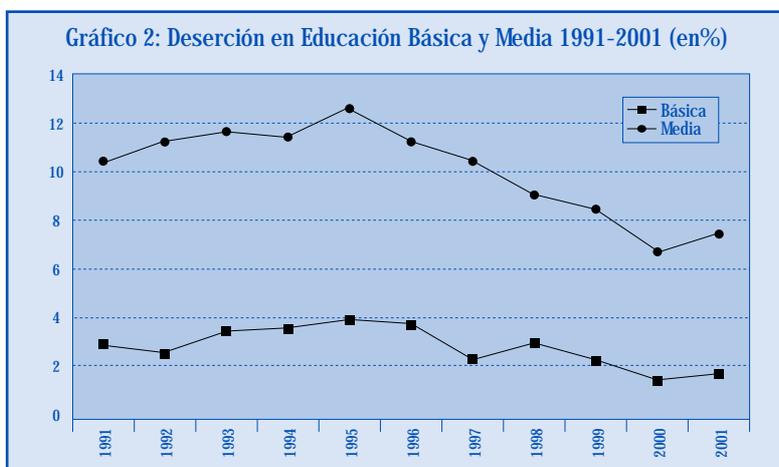
Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estudios, 2002.

Nota. La baja de cinco puntos porcentuales en la cobertura de básica en 1994 no se relaciona con una disminución de la matrícula sino con cambios en la cifra de la estimación INE para ese año de la población 6-14 años.

grupos socioeconómicos y sus expectativas y posibilidades educativas. La caída de básica asociada al grupo más pobre (indigente) dentro del quintil de menores ingresos; el alza de la cobertura de media vinculada al proceso social de apropiación de la experiencia liceal por grupos medios bajos cada vez más amplios.

En la década de los 90, la cobertura de media decrece inicialmente, hasta llegar a un 74% en 1993, para luego crecer en forma sostenida, hasta alcanzar su máximo histórico en 2001, dentro de una tendencia que define aumentos seguros de

Gráfico 2: Deserción en Educación Básica y Media 1991-2001 (en%)



Fuente: Departamento de Estudios, Ministerio de Educación, 2002.

la misma en los próximos años. Es probable que la caída de la cobertura en la primera parte de la década esté asociada con alzas sustantivas del salario mínimo, que hicieron más alto el costo de oportunidad de estudiar para los jóvenes de los dos quintiles de menores ingresos; en la segunda mitad de la década, y en especial a partir de la caída en el ritmo de crecimiento de la economía (1998)<sup>5</sup>, son justamente los quintiles I y II (más pobres), cuya cobertura más sube en la educación media. Junto a esto, la tendencia comentada con alta probabilidad fue influida, en medida difícil de ponderar, por las mejoras materiales y pedagógicas que a partir de 1995 afectan a toda la educación media, hecha más atractiva, material, curricular y pedagógicamente, que en el pasado, en especial para los jóvenes con riesgo de optar tempranamente por el empleo.

En Chile, prácticamente todos los niños ingresan a la educación básica en algún momento; sin embargo, esto no asegura que permanezcan y concluyan el ciclo escolar (Schiefelbein y Schiefelbein, 2003). El Gráfico 2 muestra la tasa de deserción para cada nivel educativo, durante los '90. Esta fluctúa hasta mediados de la década, en torno al 3,5 y 4% en básica y el 11% en media. La deserción baja luego en forma consistente y significativa: al 2% en básica, y a fluctuar en torno al 7% en 2000 y 2001 en el nivel medio. El inicio de la disminución de la deserción en el nivel medio coincide con el inicio del accionar de los programas de mejoramiento e inversión en este nivel y los cambios referidos en el costo de oportunidad de estudiar.

Si se consideran las tasas de reprobación y éxito oportuno (egreso sin repetir ningún grado) en la

5 El PIB crece a un promedio de 8,3% entre 1990 y 1997; en 1998 creció a un 3,9 y en 1999 cayó en -1,1%; para los años 2000, 2001 y 2002, las variaciones del PIB son 4,2%, 3,1% y 2,1%, respectivamente. Ver, [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)

educación básica durante los 90, las primeras caen de alrededor de un 7% promedio anual durante la década de los años ochenta, a un 3% en la segunda mitad de los años 90; el éxito oportuno mejora sistemáticamente, pasando de un poco más de un tercio de los alumnos en los 80 a poco menos de la mitad a fines de los 90.

En el caso de la educación media, durante los 90 hay una drástica reducción de la repetición: hasta 1995 ésta oscilaba en torno al 12% promedio anual; en los años siguientes decrece hasta llegar al 6% en 1999 y 7% en 2000. No ha variado, en cambio, la proporción de alumnos que cursa el ciclo completo sin reprobar ningún grado -entre 40 y 50%- en los últimos veinte años. Pero al referirse estas tasas a una base mayor, el número absoluto de egresados 'oportuna-mente' aumenta en la segunda mitad de la década de los 90. Este egreso se da, además, en un contexto de duplicación de la matrícula de la educación superior. La expansión del acceso en la educación terciaria beneficia a todos los grupos. Los dos quintiles más pobres mejoran su presencia en ésta en forma sustancial: de un 4 a un 9% el quintil I, y de un 5 a un 15% el quintil II.

#### MEJORAMIENTO DE LA BASE DE RECURSOS PARA EL APRENDIZAJE

Las políticas de la década de 1990 invirtieron importantes recursos para transformar las condiciones materiales de acceso a la información y al conocimiento que ofrece la experiencia escolar. El "piso" de recursos para el aprendizaje fue efectivamente alzado a lo largo de la década, para el conjunto de la matrícula. Esta vive su experiencia for-

mativa, en básica y en media, con libros de texto en cinco disciplinas (lenguaje, matemática, historia, ciencias e inglés), bibliotecas de aula en el nivel primario y de establecimiento en el nivel secundario, y disponibilidad de uso de computadores en red (para 90% de la matrícula en 2002). En este conjunto de factores, el estudio TIMSS de 1999 reveló que Chile tenía un sistema escolar con características que lo ubicaban en el promedio internacional del conjunto de 38 países participantes (Mullis, Martin, et.al. 2000).

El uso de nuevos medios y tecnologías en la enseñanza, por cierto que no es en sí garantía de efectividad. Lo que interesa visualizar es que la sala de clases dotada solo de 'tiza y pizarrón' es un asunto del pasado desde el último tercio de la década del noventa.

#### CAMBIO EN LAS PRÁCTICAS DOCENTES

Se consideran tres dimensiones o ámbitos de la práctica docente, que la evidencia disponible sugiere que durante los años noventa han evolucionado a distintos ritmos y con diferente grado de profundidad: la del trabajo profesional en la institución educativa, la de las relaciones de trabajo con los alumnos, la de la enseñanza propiamente tal. Adelantándonos, la evidencia proveniente de distintas evaluaciones coincide en detectar cambios significativos positivos en la primera dimensión y cambios de signos contradictorios, propios de una transición, en las dos últimas.

Hay pocas dudas de la apropiación discursiva por la mayoría del profesorado de las

El trabajo grupal ha pasado a ser un rasgo típico de las aulas de Chile, aunque al parecer en forma desproporcionada y en desmedro preocupante del trabajo individual de los alumnos.

ideas que se podrían considerar como contemporáneas sobre enseñanza y aprendizaje. En este sentido, hay un nuevo discurso de la profesión al respecto, que converge, con mayor o menor claridad, en torno a los conceptos de aprendizaje significativo, centralidad de la actividad de los alumnos en el aprendizaje e importancia del 'aprender a aprender', de un currículum que forma en unas nuevas competencias y no solo contenidos, del trabajo colaborativo y de la evaluación formativa. Pero hay evidencia consistente de que la transferencia de éstos a la práctica docente es problemática y diferenciada según los ámbitos a que ésta se refiera: más efectiva en los casos de relaciones de trabajo con otros docentes y la institución escolar, así como respecto a las dimensiones relacionales de la interacción con alumnos, y menos respecto a la enseñanza de los contenidos -en un sentido amplio- de las asignaturas.

El trabajo profesional en la institución escolar -el docente en relación a sus pares y el quehacer extra aula- es una dimensión en que las prácticas docentes predominantes, así como las ideas y valores que las guían, han experimentado cambios en forma consistente con las orientaciones de las políticas de mejoramiento y reforma de los años 90. Al respecto se constata, por una parte, una tendencia de cambio a una relación más profesional y proactiva (como opuesta a funcionaria, o burocráticamente sostenida) con la institución y el propio quehacer, incentivada

a escala del conjunto del sistema escolar subvencionado, por la existencia por más de una década de reglas y fondos públicos para la generación e implementación de proyectos de mejoramiento educativo por equipos docentes; por otra, el trabajo en equipo como base importante del trabajo profesional en educación. En este sentido, la experiencia reiterada y de prácticamente la totalidad de las unidades educativas del país en la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo, y la adquisición de compromisos de gestión con sus sostenedores o su medio externo por una parte de las mismas hacia el final de la década, han contribuido a iniciar el desarrollo de nuevas capacidades, acordes con las que el nuevo currículum define como objetivos de aprendizaje para los alumnos.

El segundo ámbito mencionado tiene por referente las relaciones sociales y de trabajo en aula con los alumnos, que definen un determinado clima de los contextos de enseñanza y aprendizaje. La evidencia existente sobre esta dimensión<sup>6</sup> es coincidente en señalar relaciones cercanas con los alumnos que invita a que más de los contextos y la vida de éstos sea parte de los procesos formales de enseñanza y aprendizaje, con consecuencias positivas sobre su involucramiento. Al mismo tiempo, no hay dudas acerca de la existencia de un tipo diferente de actividad de los alumnos, más grupal que sólo de escucha de clases lectivas. El trabajo de grupo ha pasado a ser

6 Proveniente de evaluaciones de los programas P.900 (Sotomayor, Medina 2001) y Rural (Universidad Austral, 1998), Mece-Em (Cide, 1999), del seguimiento ministerial de la implementación curricular (Mineduc -UCE, 2002 a y b), del Mece-EB (World Bank, Audit Report 2000).

un rasgo típico de las aulas de Chile, aunque al parecer en forma desproporcionada y en desmedro preocupante del trabajo individual de los alumnos<sup>7</sup>.

El tercer ámbito de la práctica docente que se ha distinguido constituye el foco de la enseñanza: el trabajo de unos contenidos que deben ser comprensibles para los alumnos, el logro de unos aprendizajes por éstos que incluyan la ampliación de unos vocabularios y unas formas de pensar, la retroalimentación evaluativa, el uso efectivo del tiempo y manejo, por tanto, del ritmo de la enseñanza. Respecto a este núcleo del rol docente y del proceso educativo, la evidencia y los análisis existentes convergen en caracterizaciones que hablan de 'transición' y 'mixtura'; combinación, en establecimientos y entre los docentes, muchas veces en un mismo docente, de rasgos de una didáctica tradicional, con elementos de las nuevas concepciones. Así, la evaluación del Mece-Media concluyó sobre esta dimensión, que había presencia de prácticas innovadoras y tradicionales y que entre estos dos polos, no predominantes en su forma pura, se encontraba una situación más típica, que caracterizó como prácticas de transición. Estas combinarían una mejor relación con los alumnos y sus contextos de vida, mejorando la relación pedagógica y haciéndolos más activos, pero con una intencionalidad educativa difusa. "Esta práctica

en transición se dirige hacia la estimulación del aprendizaje en los alumnos, en ella -por ejemplo- se han introducido materiales didácticos, pero con un fin meramente motivacional, se promueve la participación autónoma de los estudiantes, pero no se pide rigor, valorándose la participación en sí misma, sin exigir una fundamentación de la propia respuesta" (Bellei, 2001, p.33). En similar dirección apunta la evidencia disponible sobre las prácticas docentes en el nivel básico. El Audit Report del Banco Mundial sobre el Mece-Básica (World Bank, 2000) concluye que en las salas de clase típicas de este nivel (tanto municipales como privadas subvencionadas), es observable la predominancia de un nuevo patrón, cuyos rasgos incluyen mayor actividad de los alumnos que la tradicional, cercanía en las relaciones de éstos con sus maestras, y variedad y riqueza en el uso de recursos de aprendizaje, pero el conjunto adolece de foco en el logro de unos objetivos de aprendizaje. Se constata un cierto activismo enmarcado en relaciones sociales de mayor cercanía y sensibilidad al contexto vital de los alumnos, pero tenuemente conectado con metas de aprendizaje. Es consistente con esto el que la evidencia recogida por el Ministerio de Educación sobre la apropiación docente de los nuevos programas de estudio al inicio de la reforma curricular, mostró que la categoría organizativa de éstos menos visible para los

7 Evidencia inicial cualitativa basada en una comparación de videos de prácticas de aula en matemática en el año 2000, en la educación básica de Brasil, Chile y Cuba, en una decena de escuelas por país, encontró que en Chile un 34,6% del total del tiempo, contra 29,6% y 11,3%, para Brasil y Cuba, respectivamente, era empleado en trabajo grupal; y que sólo un 6,5% del mismo lo era en trabajo individual (copiando instrucciones, resolviendo problemas, verificando trabajos) contra 22,5% y 40,9% para Brasil y Cuba. Las restantes categorías de trabajo en clases: recitación, profesor frente a toda la clase, transición/interrupción (Camoy, Gove, Marshall, 2003).

profesores era la de 'aprendizajes esperados' (Mineduc, UCE, 2001).

### RECLUTAMIENTO DE ESTUDIANTES DE PEDAGOGÍA

En la década de los noventa la profesión docente experimenta una recuperación primero y una mejora sustancial luego, en su nivel salarial, avanzando más que grupos profesionales equivalentes. Avance que representa, como se refirió, aproximadamente dos tercios del incremento del gasto en educación en el período. Junto a ello, experimenta un incremento sustantivo en sus oportunidades de desarrollo profesional y un cambio gradual en el marco de incentivos al desempeño: con bonificaciones y premios tanto al trabajo de equipo como a logros individuales y, al final del período, procesos evaluativos voluntarios referidos a estándares.

Lo señalado, junto a lo que se puede interpretar como un cambio de significado de la educación para la sociedad durante la década, que pasa a ser centro de preocupación e inversión, de discusión y expectativas, tanto macro como microsociales, impacta directamente sobre los jóvenes que postulan a la universidad. Estos reubican y re-significan la educación como opción de carrera: de ser una de las postreras

a ser una de las más demandadas, lo que hace que se pase de una situación en que las carreras de educación no llenaban sus vacantes -hasta mediados de los 90-, a efectivamente seleccionar sus alumnos. Así, el número de estudiantes de Pedagogía se incrementó en un 40% entre 1997 y 2001 (de 19.995 a 27.817); en 2002 la docencia desplazó a las Ingenierías como la carrera más demandada en las universidades. La carrera docente atrae, hacia el final de la década, a mejores estudiantes, como muestran los datos del Cuadro I. Un cambio clave cuyo impacto se apreciará en el mediano plazo, y que subraya la urgencia de lo que el Ministerio y analistas ven como necesaria transformación de la formación de profesores (Mineduc 2003 (a); Schiefelbein y Schiefelbein 2003; Carnoy en Cap. 2).

### RESULTADOS DE APRENDIZAJE

En los gráficos siguientes se describe la tendencia que exhiben los resultados de sucesivas mediciones nacionales de resultados de aprendizaje en Matemática y Lengua, para el 4º año básico, a lo que se agrega Historia y Ciencias Sociales, y Ciencias Naturales, en 8.º año básico. Se trata de mediciones prácticamente censales (menos del 5% de los alumnos no es medido), realizadas por el SIMCE a lo largo de la década que va de 1992 a 2002.

**Cuadro I:**  
Mejora en los puntajes de ingreso a las carreras de Educación de las Universidades del Consejo de Rectores, 1998-2001

Año	Parvularia	Educación Básica	Educación Media	Educación Especial
1998	535	540	533	554
1999	506	552	543	566
2000	559	571	555	571
2001	570	587	580	592
Porcentaje	6%	8%	10%	6%

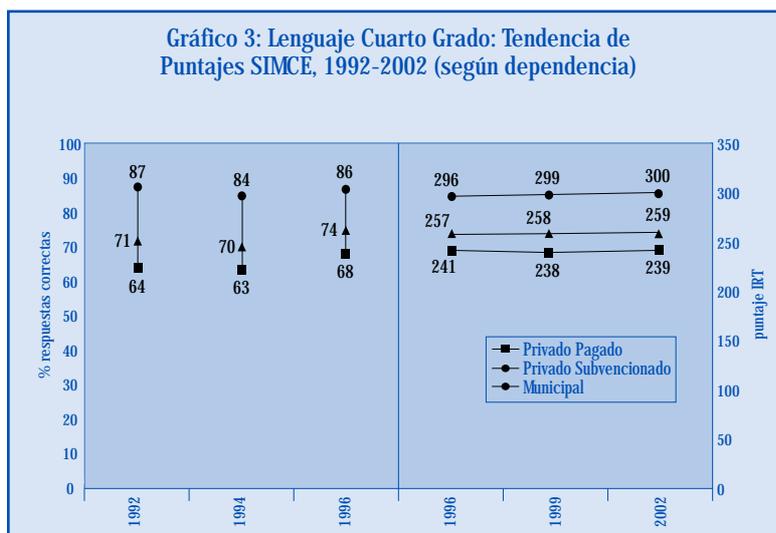
Fuente: Departamento de Estudios, Ministerio de Educación, 2003.

#### 4.º Básico: fin del primer ciclo

Las comparaciones de las pruebas de la serie 1992-1996, si bien no sometidas a procedimientos de equiparación interanual de preguntas (equating), se basan en pruebas elaboradas y aplicadas por procesos idénticos. La comparación de resultados 1996-1999-2002 corresponde a pruebas sometidas al modelo de medición IRT (ítem response theory) y procedimientos rigurosos de equating<sup>8</sup>.

La tendencia observable en el conjunto de mediciones SIMCE comparables de los alumnos de 4.º básico (gráficos 3 y 4), es la estabilidad de los resultados nacionales promedios, tanto en matemáticas como en lenguaje.

Este patrón de estabilidad exhibe alzas leves en lenguaje para la educación municipal y privada subvencionada en la primera mitad de la década, que se mantienen para esta última y las escuelas privadas pagadas en la segunda mitad de la misma; no así para las municipales -que disminuyen su puntaje promedio de 241 a 239, entre 1996 y 2002-. Hay también una disminución de la brecha entre escuelas de financiamiento público y privado en el período 1992-96, evolución que se interrumpe en el período 1996-2002. Ninguna de las tres categorías de escuelas del sistema experimenta avances o retrocesos que sean estadísticamente significativos en el período.

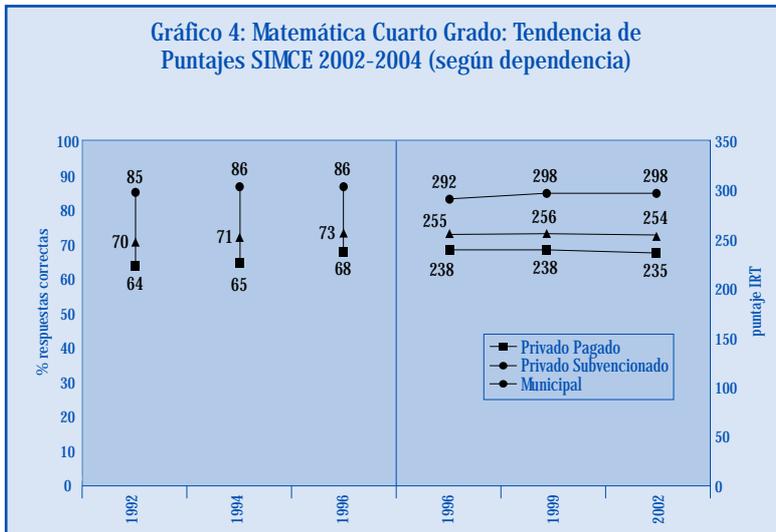


Fuente: C. Bellei 2003. A base de Mineduc, SIMCE. Serie 1992-96 en %; serie 1996-2002 en puntaje IRT.

La relación entre las escuelas municipales, que atienden preferentemente a los sectores de menores ingresos, y las privadas subvencionadas por el Estado -que atienden una matrícula con mayores ingresos y educación de los padres - se ha mantenido inalterable, favoreciendo a estas últimas. Los mejores resultados los obtiene la educación privada pagada, cuya brecha con las escuelas municipales se redujo entre 1992 y 1996 en lenguaje, (al subir los promedios de puntajes de éstas de 64 a 68%); y se restableció luego entre tal año y 2002, por alza de los puntajes de la educación pagada (de 296 a 300 puntos) y leve baja de los puntajes municipales (de 241 a 239). La educación particular subvencionada exhibe alzas leves en los puntajes de lenguaje desde 1996.

8 Los puntajes de las distintas pruebas para 4.º básico no son directamente comparables a lo largo de la década. Entre 1992 y 1996, aunque se usa la misma escala (% de respuestas correctas), no se aplicaron procedimientos de equating (preguntas comunes a las diferentes mediciones que permiten controlar las diferencias interanuales entre los instrumentos). No se puede saber con precisión si el nivel de dificultad de las distintas pruebas fue constante. De ahí que en los gráficos que siguen no se unan los valores de los años 92-94-96 para una misma categoría administrativa de escuelas. En este período, las comparaciones más confiables son las que para una misma medición (año) indican las distancias relativas entre categorías de escuelas (las que se indican con líneas verticales). El SIMCE cambió su modelo de medición a partir de 1999, incorporando el cálculo de puntajes IRT (Teoría de Respuesta al Ítem), y cambiando su escala (de porcentajes -0 a 100- a una de promedio 250 y desviación estándar de 50 puntos). Un estudio ad hoc de equating entre las mediciones de 1996 y 1999, permite comparar éstas.

En Matemática (Gráfico 4) las variaciones al interior del patrón de estabilidad comentado para la década, tienen signos diferentes en la primera y segunda mitad de la misma: de alzas leves para la educación subvencionada -tanto municipal como privada- con mantención de la educación privada pagada, lo que hace disminuir la brecha entre aquéllas y ésta entre 1992 y 1996; y luego de disminución leve de los puntajes de ambas dependencias subvencionadas y alza significativa de la privada pagada (de 292 a 298 puntos), con ensanchamiento de la brecha respectiva entre 1996 y 2002.



Fuente: C. Bellei 2003. A base de Mineduc, SIMCE. Serie 1992-96 en %; serie 1996-2002 en puntaje IRT.

### Resultados de aprendizaje de los programas focalizados: P 900 y Programa Rural

Como ilustra el Cuadro II, las escuelas del P 900, tanto en lenguaje como matemáticas, como en la combinación de ciencias naturales y sociales que es el área curricular 'Comprensión del Medio', entre 1996 y 2002 (mediciones Simce comparables, con aplicación de procedimientos de equating) muestran incrementos mayores que el resto de las escuelas, acortando, por tanto, sus brechas con los promedios nacionales. El alza es especialmente notable en lenguaje, por su carácter sostenido y por sus implicancias, tanto en términos de aprendizaje como de equidad: incremento consistente de capacidades que son determinantes de todo el resto de la experiencia escolar y acortamiento sistemático de la ancha brecha que históricamente afectó a esta matrícula -la de mayores requerimientos en términos educativos y socio-culturales-. Las alzas son también mayores que en el resto de las escuelas en las otras dos áreas curriculares medidas -con una estabilización en matemática entre 1999 y 2002-<sup>9</sup>.

Las escuelas atendidas por el Programa Rural, de aulas multigrado y escuelas incompletas (solo hasta 6.º grado), exhibieron a lo largo de los

**Cuadro II:** Resultados comparados Programa de las 900 Escuelas-resto escuelas: Simce 4.º Básico 1996-2002

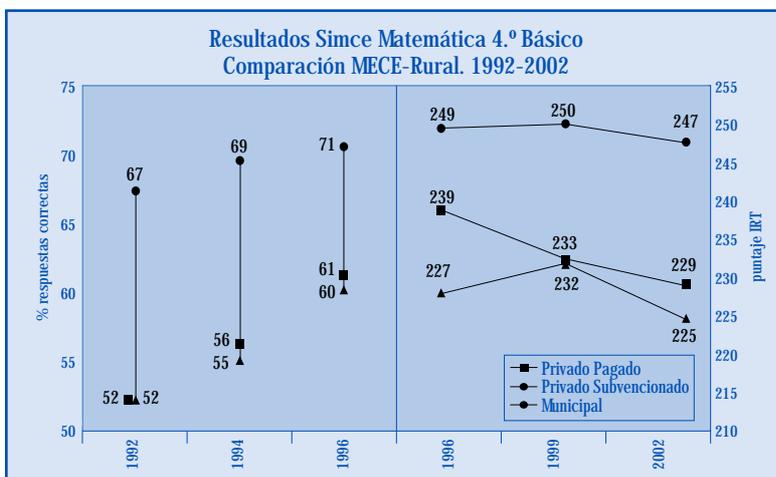
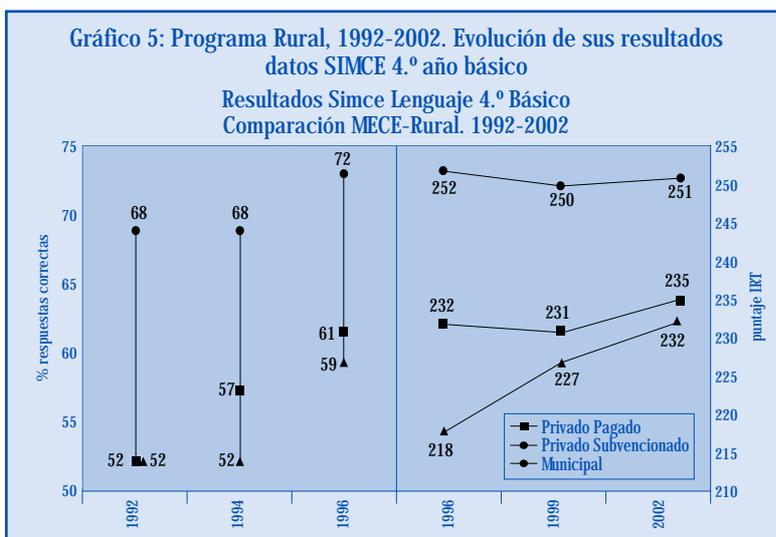
	1996	1999	2002	Diferencia 1996-1999	Diferencia 1999-2002	1996	1999	2002	Diferencia 1996-1999	Diferencia 1999-2002
Lenguaje y Comunicación	216	223	230	7	7	256	253	258	-3	5
Educación Matemática	215	227	227	12	0	252	252	254	0	2
Comprensión del Medio		223	229		6		253	258		5

Fuente: Mineduc SIMCE, Agosto 2003. "Escuelas sin P 900" son el complemento de las que están en P 900 (incluyen particulares pagadas). Las escuelas del Programa P 900 que participaron en el SIMCE 2002 fueron 1.455, equivalentes al 24% de los alumnos que rindieron la prueba ese año.

<sup>9</sup> Para análisis detallado de la estrategia educativa desarrollada por el P 900 y su evolución, que incluye análisis de las evaluaciones externas del programa, ver los capítulos 3 y 5.

años ochenta los peores puntajes del sistema. Apoyadas por el Programa MECE-Rural a partir de 1992, exhiben a lo largo de la década, como se aprecia en el Gráfico 5, un proceso de mejoramiento significativo y consistente en lenguaje. Que en la primera mitad de los noventa hace disminuir su distancia respecto al promedio nacional -de quince a once puntos porcentuales-; y que en la segunda mitad, con mediciones con equating, suben de 218 puntos en 1996 a 232 en 2002, lo que disminuye la brecha que separaba el rendimiento de esta matrícula de los promedios nacionales (que oscilan en torno a un puntaje de 250) de 34 a 19 puntos. En matemática, la evolución consistente al alza de puntajes fue interrumpida en 2002, en que, junto con el resto del sistema subvencionado, hay una baja (de 232 en 1999 a 225 puntos en 2002).

Las alzas del subsistema de escuelas rurales atendidas por el Programa Rural, hacen disminuir significativamente la enorme brecha de desigualdad preexistente a los años 90. En el período 1996-1999 mientras las escuelas rurales no participantes en el Programa Rural originado en el MECE repiten el patrón nacional de estabilidad de resultados en lenguaje e incluso retroceden significativamente en matemáticas, las escuelas del Programa MECE-Rural son las únicas que mantienen un proceso de mejoramientos significativo en ambas asignaturas<sup>10</sup>. Este patrón se quiebra en 2002 en el caso de matemática, donde hay una baja de 7 puntos



Nota. La serie "Rural 1992-1996" (medida en %) incluye a las escuelas del MECE-Rural. En cambio, la serie "Rural 1996-2002" (medida en IRT) excluye dichas escuelas, por lo que la comparación resulta más rigurosa.

Fuente: Elaboración C. Bellei a base de i) serie 1992-1996 Universidad Austral de Chile - Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (1998); ii) serie 1996-2002, SIMCE.

entre 1999 y 2002 (que no es estadísticamente significativa).

### 8.º grado: fin del segundo ciclo<sup>11</sup>

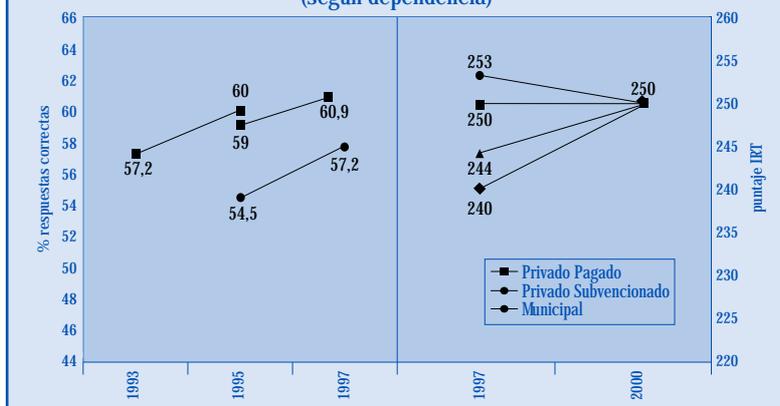
El Gráfico 6 contiene los promedios nacionales de logro de aprendizaje de la cohorte

10 El Programa Rural fue evaluado externamente. Ver "Estudio de Evaluación de la Línea de Educación Rural del Programa MECE-Rural", Universidad Austral de Chile - Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación 1998, Informe Final.

11 A diferencia de lo que ocurre con los resultados de 4.º básico entre 1992 y 1996, en 8.º básico sí es posible hacer comparaciones interanuales (expresadas en los gráficos siguientes por líneas horizontales que marcan la evolución interanual para una misma categoría de escuelas) dado que las pruebas de algunas asignaturas contenían preguntas comunes. Este núcleo común de preguntas no es siempre el mismo, por lo que las comparaciones sólo son posibles entre pares de años y no permiten reconstruir una serie de la década (esto explica la presencia de dos valores diferentes para una misma asignatura en un mismo año. Al igual que en el caso de 4.º básico, la última medición de 8.º cambia la escala de medición (de porcentaje de respuestas correctas a valores IRT).

Gráfico 6: Evolución resultados Simce 8.º Básico 1993-2002

Matemáticas cuarto grado: Tendencia de Puntajes Simce, 1992-2002 (según dependencia)



Fuente: C.Bellei 2003. A base de Mineduc, SIMCE. Serie 1992-96 en %; serie 1996-2002 en puntaje IRT

final del nivel básico -8.º grado-, en el período 1993-2000<sup>12</sup>. Las comparaciones interanuales en este caso se fundan en procedimientos de equating para todos los años: las comparaciones se basan en mismos subconjuntos de preguntas respondidas en los diferentes años.

En el período completo solo es posible comparar lenguaje y matemática, y en ambas disciplinas hay alzas menores entre 1993 y 1997<sup>13</sup>. En el caso de la comparación 1997-2000, hay una disminución de 3 puntos (en una escala cuyo promedio es 250) en lenguaje, y estabilidad en matemática. Al mismo tiempo, se verifican alzas, estadísticamente significativas en ciencias (10 puntos) y en historia (6 puntos).

Dos importantes aspectos de la evolución mencionada de los resultados de aprendizaje en 8.º año, deben ser destacados. En primer

término, que la matrícula de este grado es un 20,7% mayor en 2000 que en 1993 (260.955 contra 216.196 alumnos respectivamente) (Mineduc, 1993; Mineduc 2000). Dos tercios de este incremento se deben a un aumento poblacional en el grupo de edad; el tercio restante de este aumento (6,4%) corresponde a un aumento en la cobertura<sup>14</sup>. Los promedios de logro alcanzados en 2000, entonces, tanto para las áreas que se mantienen o decrecen levemente respecto a 1997 (matemática y lenguaje), como para las que mejoran significativamente (historia y ciencias), cobran el valor adicional de haber sido obtenidos incluyendo un porcentaje significativo de alumnos (abrumadoramente del quintil más pobre de ingresos y en especial de extracción rural), cuyo equivalente en términos socioculturales a comienzos de los 90 no estaba en 8.º año, porque ya había desertado. Se está frente a un resultado entonces que conjuga el impacto de las mejoras en cobertura, con el de los programas focalizados P 900 y Rural, que se traduce en un incremento decisivo de las oportunidades de aprender para el grupo más pobre, sin que disminuya el promedio nacional de rendimiento. Al contrario. En segundo término, también debe relevarse el avance significativo en las áreas curriculares de historia y ciencias. La diferencia de tendencia de estas áreas curriculares con matemática y lenguaje no ha sido tematizada ni investigada, a pesar de su evidente valor e interés en términos educativos. Es una interrogante abierta el

12 Al cierre de este trabajo, el 2000 es el último año en que hubo medición de los octavos años.

13 El que hayan dos puntajes para Matemáticas 1995, se debe a que el subconjunto de preguntas para hacer la comparación 1993-1995, no es el mismo que para hacer la comparación 1995-1997.

14 El crecimiento del grupo de 14 años entre 1993 y 2000, de acuerdo a CELADE, fue de 12,6 % (de 244.161 a 274.870 jóvenes). Ver [www.eclac.cl/celade/proyecciones/2002.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/2002.htm)

explicar la diferencia de trayectoria de mejoramiento observable entre las dos disciplinas que son 'lenguajes', y las dos que son 'ventanas al mundo'.

En suma, la evolución de los resultados de aprendizaje al finalizar la educación básica muestra logros verdaderamente importantes, que la discusión pública ha ignorado, al concentrar su atención en la comparación interanual de puntajes promedio de lenguaje y matemáticas, sin hacer referencia al cambio de los grupos de alumnos comparados, ni a lo que ocurre con otras disciplinas del currículum.

#### Escuelas Municipales y Privadas Subvencionadas

Los resultados descritos para la educación básica han sido objeto de numerosos estudios centrados en la comparación, ideológica y políticamente de la mayor importancia, de los resultados de aprendizaje por dependencia administrativa<sup>15</sup>. La mayoría de estos estudios se ha centrado en la pregunta sobre las diferencias en eficacia y eficiencia comparada de las escuelas subvencionadas municipales y privadas. Los puntajes promedio, cuando no son controlados por las características socioeconómicas de los alumnos, como pudo obser-

varse en los datos SIMCE de la década, son sistemáticamente más altos en las particulares subvencionadas, las que además operan a un costo por alumno menor que las municipales. Sin embargo, los estudios que controlan por las diferencias socioeconómicas de los alumnos, no encuentran diferencias en la calidad de los resultados de aprendizaje entre ambas dependencias, o encuentran que la educación municipal aventaja a la privada subvencionada no religiosa. (McEwan 2001).

La discusión aludida del campo de la economía se topa hoy con las dificultades métricas de distinguir el 'efecto competencia' (por tanto, gestión de los establecimientos), de los efectos 'descreme' (o retiro de los mejores alumnos de un subsistema a otro y su impacto sobre el 'grupo de pares'). Sin poder hacer justicia aquí a las investigaciones mencionadas, importa destacar que se trata de una temática en disputa tanto académica como ideológica, evidentemente no concluida.<sup>16</sup>

Importa, asimismo, no perder de vista el cuadro grueso respecto a la evidencia sobre la que se da la discusión referida, que cuestiona toda noción simple sobre las ventajas de la educación privada subvencionada sobre

15 En economía de la educación el tema ha dado lugar a una robusta acumulación analítica. En 2002 se habla ya de 'tres generaciones' de investigaciones (Sapelli 2002). Las primeras, según este autor, trabajaron con muestras parciales y concluyeron que las escuelas privadas subvencionadas eran mejores que las municipales; la segunda generación, con muestras completas y controles sobre el capital humano inicial de los alumnos (medido por educación de los padres y NSE), concluyó que los colegios de ambas dependencias no diferían en calidad; la tercera generación de investigaciones (post 2000) no converge en sus resultados (ver por ejemplo las conclusiones de McEwan y Carnoy (2000) y Mc Ewan (2001), como las de Hsieh y Urquiola (2001), versus Sapelli y Vial (2002) y Gallego (2002). Adicionalmente, véase, Aedo y Larrañaga, 1994; Winkler y Rounds Parry, 1996; Mizala y Romaguera, 1998; Bravo, Contreras y Sanhueza, 1999, Tokman, 2001.

16 Un informe de la OECD sobre la economía chilena plantea: "estudios empíricos sobre Chile y países miembros de la OECD (sistemas de vouchers o variantes del mismo han operado en Nueva Zelanda, Escocia, Suecia y algunas ciudades de Estados Unidos) muestran que los vouchers y la elección de colegio, en general, no han sido ni una solución integral ni una catástrofe para la calidad de la educación" OECD (2003).

**Cuadro III:**  
8.º año 2000: Puntajes Promedio por tipo de dependencia y grupo socioeconómico

Grupo Socio-Económico	Matemática		Castellano			Alumnos Evaluados		
	Municipal	Particular	Particular Pagado	Municipal	Particular Subv.	Particular Pagado	Alumnos	%
		Subv.						
A. Bajo (*)	231	221	-	230	221	-	23.052	9.1
B. Medio Bajo	232	233	-	232	234	-	79.395	31.5
C. Medio	245	251	-	246	252	-	88.647	35.2
D. Medio Alto	280	275	279	278	275	280	41.920	16.6
E. Alto	-	303	302	-	297	297	18.604	7.4
Total	239	256	299	239	257	295	251.618	100.0

Fuente: SIMCE, Informe de Resultados 8.º año 2000, Santiago, 2001.

(\*) Nota: grupos socioeconómicamente homogéneos a base de cuatro variables: nivel educacional del padre, y de la madre; nivel de ingreso de las familias y un índice de vulnerabilidad escolar de la JUNAEB. El promedio de escolaridad de la madre en los distintos grupos es: A, 6 años; B, 8 años; C, 10 años; D, 13 años; E, 16 años. Mineduc, SIMCE Resultados 2000, 2001.

la municipal. El Cuadro III, referido a los resultados del SIMCE de 8.º año básico del año 2000, los ordena (ese año por primera vez), no solo por tipo de dependencia sino de acuerdo a grupos socioeconómicos homogéneos, definidos en base a factores educativos (educación del padre y de la madre), de ingreso familiar, y un índice de vulnerabilidad social (alimentación, hacinamiento). Los datos revelan que la evidencia de la superioridad de los resultados de las escuelas de administración privada sobre las de administración municipal, se ve revertida en el caso del grupo de extrema pobreza (grupo A), donde la educación municipal obtiene mejores resultados; en el grupo siguiente (Grupo B), no hay prácticamente diferencia entre las dos modalidades; en el grupo C, la educación privada subvencionada avanza efectivamente a la municipal; y en el grupo D, medio alto, donde se ubica un reducido conjunto de establecimientos municipales de excelencia y altamente selectivos a base de rendimientos académicos, éstos obtienen mejores resultados

que los de administración privada. Hay educación privada pagada solo en los grupos de más altos ingresos y educación de los padres, cuyos resultados también son los más altos.

#### Educación media

La evidencia sobre resultados de aprendizaje en el nivel básico se repite en sus características fundamentales en el nivel secundario, donde ha habido mediciones SIMCE para el 2.º año medio en 1994, 1998 y 2001. Los resultados a nivel nacional exhiben una leve mejora en matemática, y estabilidad en lenguaje, con una mayor cobertura de alumnos, en especial de los quintiles más pobres. Las diferencias entre dependencias y la estructura de la distribución social de los resultados, es similar a la comentada para el nivel básico.

#### Conclusión sobre resultados de aprendizaje

La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE, a lo largo de los 90, se puede resumir en cinco constataciones principales.

Primero, hay una evolución diferenciada en los resultados promedio nacionales de 4.º Básico y 8.º año básico. Hay estabilidad en los resultados promedio nacionales del final del primer ciclo de la educación básica en matemática y lenguaje a partir de 1996, cuando se establecen comparaciones interanuales métricamente rigurosas. Tanto las alzas como las caídas observadas en los puntajes de las distintas dependencias son leves. En cambio, en 8.º año hay un cuadro de mejoramientos que varía entre disciplinas. Hay estabilidad en matemática y lenguaje, pero con una matrícula que integra poco más de un 6% de alumnos que a comienzos de la década desertaban, y que hacen que tal estabilidad sea objetivamente un avance<sup>17</sup>. Y hay una mejora, la única estadísticamente significativa, en las disciplinas de historia y ciencias, que se logra con un alumnado que tiene el porcentaje referido de 'nuevos alumnos' de los grupos más pobres.

Segundo, en el caso de la educación media, la estabilidad señalada de los resultados de lenguaje y el incremento en matemática, se dan con una mejora de la cobertura especialmente en el quintil más pobre, lo que, como se advirtió, da un significado adicional a los incrementos referidos en los rendimientos.

Tercero, los distintos niveles de aprendizajes exhiben una estructuración altamen-

te estratificada en términos socioeconómicos.

Cuarto, 'dentro' de la estructura segmentada señalada, ha habido una consistente disminución de la brecha de rendimientos en lenguaje y matemática, entre el 15% más pobre de la matrícula, atendida por los programas focalizados, y el resto.

Quinto, las diferencias de rendimiento en aprendizajes entre las distintas dependencias administrativas del sistema subvencionado (municipal, y privada subvencionada), cuando se comparan grupos socioeconómicamente homogéneos, son mínimas y varían de acuerdo al grupo de que se trate: en el más pobre como en el de mayores ingresos entre la matrícula subvencionada, obtiene ventajas la educación municipal; por su parte, la educación subvencionada privada, obtiene ventajas en el grupo medio.

#### EQUIDAD

Los resultados de las políticas de los 90 en términos de equidad deben ser examinados en términos de una triple perspectiva: equidad en las oportunidades de acceso y permanencia en la educación escolar, en los procesos educativos, y en los resultados de aprendizaje. El balance de la década es muy favorable en términos del primer criterio, con disminuciones claras de las brechas en años de escolaridad entre los distintos grupos socioeconómicos; es negativo

A nivel latinoamericano, el país exhibe uno de los más bajos niveles de inequidad educativa de la región, aunque posee los índices de desigualdad económica mayores del continente.

17 Lo señalado es tan directo como lo siguiente: si en el cálculo del promedio nacional de rendimientos, no se consideraran los resultados del 6% de alumnos con más bajos puntajes de los grupos socioeconómicos A y B de la categorización SIMCE -grupo aproximado a los que anteriormente desertaban y que ahora realizan su octavo año-, tal promedio nacional subiría significativamente.

en términos del segundo criterio, porque hay un incremento en la segmentación social de los contextos de aprendizaje; es positivo en términos del tercer criterio, por la mencionada disminución de la brecha entre los aprendizajes del 15% más pobre y el resto de la matrícula.

En relación al primer criterio, hay avances significativos en las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema escolar para los dos quintiles más pobres. Como se refirió, hay mejoras en la cobertura de la educación básica que impactan al grupo más pobre, especialmente rural; y sustantivos incrementos de la cobertura de la educación media en los dos quintiles de menores recursos. Así, si se comparan el primer quintil (menores ingresos) con el quinto (el de mayores ingresos), en términos de diferencia de cobertura en educación básica y educación media, se tiene la evolución siguiente: en el nivel básico, la brecha respectiva se acorta de 3,5 a 2 puntos porcentuales entre ambos grupos de ingresos. En la educación media se pasa de 20 puntos porcentuales de diferencia en cobertura entre los quintiles extremos en 1990, a 16 en 2000; en el caso de la brecha de cobertura entre el quintil II con el de mayores ingresos, la diferencia se reduce de 19 a 10 puntos porcentuales. En el caso de la educación superior, manteniéndose sustanciales desigualdades en la probabilidad de acceso a la misma por los distintos grupos de ingreso, éstas han disminuido drásticamente: entre el quintil V y el II, se redujo a la mitad entre 1987 y 2000, mientras que entre aquél y el quintil I (más

pobre), se redujo en poco menos de un tercio (García-Huidobro y Bellei, 2003). A nivel latinoamericano, el país exhibe uno de los más bajos niveles de inequidad educativa de la región: aunque posee uno de los índices de desigualdad económica mayores del continente, tiene de las menores desigualdades de años de escolaridad entre los deciles extremos de ingresos (García-Huidobro y Bellei, 2003).

Respecto del segundo criterio de equidad, concebido como 'igualdad de contextos y procesos educativos', la estructuración socialmente segmentada del sistema escolar de 1990 no retrocedió sino se agudizó. Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile se han ido concentrando en alumnos de diferentes niveles socioeconómicos: junto a las dinámicas de la demanda seleccionando escuelas (principio de 'elección' en la base del modelo instaurado en 1981), intervienen dinámicas de escuelas privadas subvencionadas seleccionando familias y alumnos. Existe amplia evidencia de que éstas (por sus procedimientos de selección -pruebas de conocimientos y test psicológicos- y expulsión de alumnos -exigencia de rendimiento mínimo-), reclutan los estudiantes más capaces entre sus pares, y evitan los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta (Gauri, 1998; McEwan y Carnoy 2000; González, 2002). El efecto ya referido de 'descreme' de la educación municipal no disminuyó durante la década de los noventa: el alumnado del quintil de mayores ingresos que estudia en establecimientos municipales, disminuye de un 29% a un 11% entre

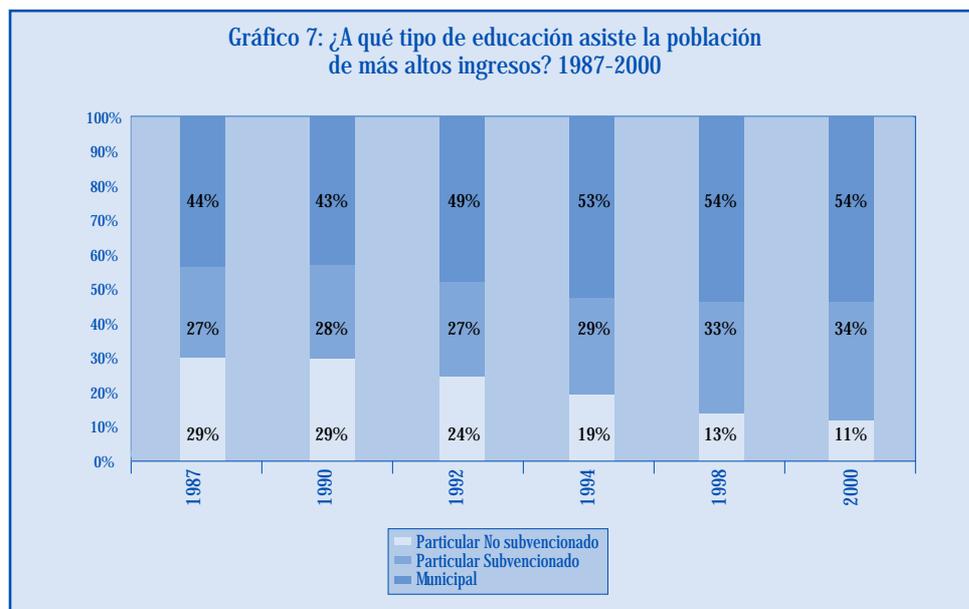
1987 y 2000, como muestra el Gráfico 7; en la misma dirección de creciente segmentación, aunque en forma menos acentuada, disminuyen su participación en la educación particular subvencionada los alumnos del quintil de más bajos ingresos, de un 24% en 1990 a un 19% en 2000 (García-Huidobro y Bellei, 2003, Tabla 3).

Como se argumentó, es del todo probable que la fórmula de financiamiento compartido haya contribuido a estas dinámicas de segmentación social de la educación, por entrada de nuevas escuelas privadas subvencionadas post-1995 y mayor diferenciación de acuerdo a ingresos de las familias.

Respecto al tercer criterio, 'equidad en los resultados de aprendizaje', tal como

se describió, se verifica una disminución de la brecha de rendimientos que en lenguaje y matemática separa al alumnado más pobre atendido por los programas focalizados (P 900 y Rural) y la mayoría.

El balance respecto a equidad es entonces complejo: logro de avances sustantivos en términos de equidad en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, que han sido acompañados de avances también en la equidad de resultados de aprendizaje para el 15% de menores recursos de la matrícula. Ambos movimientos positivos en términos de equidad, al interior de una estructuración socialmente segmentada del sistema escolar, que en la última década del siglo XX lejos de abatirse se incrementó en algunos grados.



Fuente: C.Bellei 2003. A base de Mineduc, SIMCE. Serie 1992-96 en %; serie 1996-2002 en puntaje IRT

## Políticas educacionales: triple temporalidad, visión nacional y fronteras nuevas de programas viejos

La pregunta fundamental que plantea la discusión pública acerca del proceso de reforma educacional de los noventa en Chile es sobre la asimetría observable entre el aumento del gasto, el volumen, multidimensionalidad y acumulación de los cambios en curso, y la levedad de su impacto en los aprendizajes medidos. El reducido incremento o estabilidad de éstos, a pesar de la evidencia internacional sobre la existencia de idénticas asimetrías en países del primer mundo (Woessmann, 2001) y la inexistencia de casos nacionales de cambio rápido de sus niveles promedio de aprendizaje, tiene un gran impacto político.

De qué han sido capaces en las últimas dos décadas las políticas educacionales ya ha sido analizado, y los Capítulos 2 y 3 de este libro expanden y profundizan la visión evaluativa sobre los noventa. En este cierre nos interesa proponer una perspectiva que releva la dimensión temporal de los cambios y distingue los ámbitos de impacto de éstos, en forma que a nuestro juicio permite integrar de manera más completa que el debate político-mediático habitual<sup>18</sup>, el cuadro mayor de las políticas educacionales y la evolución del sistema escolar, luego de dos décadas y más de activismo público sobre el mismo. Asimismo, interesa volver sobre un rasgo clave del campo de diseño y ejecución de políticas educacionales en los noventa, y plantear los problemas, a nuestro juicio estra-

tégicos, de la educación escolar en la primera década del siglo XXI.

### TEMPORALIDADES

Tres temporalidades asociadas a distintos ámbitos de impacto de las políticas educacionales son distinguibles en los procesos de cambio en curso en la educación del país: la que afecta sus cambios materiales, tecnológicos e institucionales; la de los cambios en los aprendizajes; y la que rige la evolución de los años de escolaridad por grupos socioeconómicos.

La primera temporalidad es la de plazos más cortos y ritmos de cambio más rápido. Sus tiempos son los de las leyes de presupuesto y los de la ejecución de programas ministeriales; sus impactos coinciden con la implementación de medidas que no están afectadas por procesos de aprendizaje. El cambio en el nivel de gasto, manifestado principalmente en las mejoras salariales del profesorado y las inversiones en infraestructura para hacer posible la extensión de la jornada; el cambio del currículum prescrito; la instalación de tecnologías de información y computación en prácticamente el conjunto del sistema escolar del país; la provisión universal de textos, etc, son todas medidas cuya temporalidad depende de la voluntad política, el financiamiento y las capacidades de implementación del Estado. Su impacto es prácticamente inmediato y visible; en su evolución reciente, se

18 Simplificando: parte de la elite política y prácticamente todo el liderazgo empresarial con el juicio cristalizado a partir de resultados SIMCE y de las mediciones internacionales, tal cual los presenta la prensa escrita, de que las políticas de inversión y cambio de los noventa han fracasado por su inapreciable impacto en los aprendizajes; más de tres cuartas partes de los padres de la matrícula escolar subvencionada, evaluando la educación de sus hijos como 'buena' o 'muy buena' (Encuesta CIDE, 2000).

trata de cambios que son visibles y vividos a un ritmo prácticamente anual por los actores y la opinión pública.

Otra temporalidad, es la que afecta al cambio o la modificación de un determinado patrón de desempeños a gran escala (más de un centenar y medio de miles de actores), como es el caso de los docentes del país y su quehacer en las salas de clase. Se trata aquí del factor intraescolar más determinante de los resultados de aprendizaje y que hace que el cambio del nivel promedio de los logros de aprendizaje del país, también corresponda a esta temporalidad. Los ritmos del cambio en esta dimensión, porque crucialmente mediados por procesos de aprendizaje adulto, son lentos y reconocidamente costosos y difíciles (Elmore, 1996; Fullam, 1999), la naturaleza del proceso incremental, y sus resultados en el corto plazo, intangibles para la mirada pública<sup>19</sup>.

La tercera temporalidad referida es la que se vincula con la trayectoria escolar: es decir, con el número total de años de escolaridad que completa en promedio cada generación, o subgrupos de la misma. Las medidas de política que producen el que más alumnos tengan trayectorias educativas más largas,

sólo pueden apreciarse en su impacto en el mediano plazo. Y este va mucho más allá de lo que recuperan los conceptos de 'aumentos en acceso y cobertura' de la educación. Tiene un directo significado en términos de calidad, porque un egresado con trece años de educación formal -que es lo que obtiene en 2002 el 90% de la población escolar- tiene mayores conocimientos y capacidades que uno con una escolaridad incompleta, con implicancias personales, económicas y socioeconómicas culturales marcadas<sup>20</sup>. La discusión pública de los resultados de los esfuerzos realizados por el país en educación en la última década, tanto en los medios de comunicación como en los ámbitos políticos y expertos, tiende a ignorar esta crucial dimensión de impacto, visible solo en comparaciones interanuales largas o intergeneracionales<sup>21</sup>.

La base de la asimetría entre incremento en el gasto y leve mejoramiento en los rendimientos está en la diferencia entre dos temporalidades: la que afecta a presupuestos, edificios, programas prescritos y decretos, y la definida por el ritmo de cambio del quehacer de un grupo profesional como los docentes y su impacto sobre los aprendizajes. Un país puede duplicar o triplicar su gasto en educación (como lo ha hecho Chile), y cambiar

19 La diferencia entre la temporalidad 1 y la 2, corresponde también a la diferencia entre las velocidades de cambio de lo que depende del centro de un sistema educativo y lo que depende de las prácticas de trabajo en centenares de miles de aulas. Desde esta perspectiva, nada más elocuente que la diferencia temporal entre cambio de un currículo prescrito y cambio de un currículo implementado.

20 La evidencia empírica en ciencias sociales sobre los impactos de las diferencias en años de escolaridad, es múltiple y convergente. Las diferencias en años de escolaridad de los padres estratifican los resultados de la escuela medidos por el SIMCE; impactan decisivamente sobre variables claves de salud pública; estratifican las oportunidades de empleo y también los patrones valorativos y actitudinales respecto a la política y la ciudadanía. Los avances en este plano son por tanto de un impacto tan importante como invisible a la mirada sincrónica.

21 Hay una cuarta temporalidad, mucho más mediada por la sociedad que las referidas, y más lenta: la de la modificación de la estructura social como resultado de las variaciones en el capital educacional y cultural de los distintos grupos. Al respecto, la sociología de Bourdieu alerta sobre la predominancia en la sociedad contemporánea de los avances en capital cultural (educacional) de todos los grupos, sin modificación de las diferencias entre grupos ('traslación de la estructura' en las 'luchas de concurrencia' (P. Bourdieu, 1977)).

El conjunto de la arena de política educacional ha experimentado un movimiento de convergencia, que le ha permitido al país actuar sobre su sistema educacional en términos nacionales.

la infraestructura, base de recursos de aprendizaje y su currículum prescrito en menos de una década; en cambio, no se conoce un sistema docente que haya cambiado el perfil nacional de sus desempeños en tal plazo, y que como resultado de esto un país 'salte' en los niveles promedio de aprendizaje de sus alumnos.

La arena de discusión y evaluación de políticas educacionales en Chile, ha construido inadecuadamente las asincronías mencionadas: ha tomado la parte por el todo (sin considerar la tercera dimensión de cambios referida, ni apreciar que los resultados de aprendizaje medidos por el SIMCE, siendo los fundamentales, dejan importantes competencias fuera, como por ejemplo, las habilidades en computación y comunicaciones), y recién comienza a discutir la naturaleza de los tiempos en juego cuando se trata de procesos de creación o modificación de capacidades a gran escala, como son los que se refieren al patrón de las prácticas docentes. Desde esta perspectiva, que destaca la velocidad de cambio más lento de este último ámbito, las características de la institucionalidad de elaboración e implementación de políticas educacionales, y sus capacidades de sostener esfuerzos en el tiempo, juegan un rol determinante.

#### CAMPO DE DISCUSIÓN Y ELABORACIÓN DE POLÍTICAS

Al respecto, nada más contrastante que el modo de hacer política y diseñar y realizar políticas en educación, que el de las dos déca-

das bajo examen y lo que cada una representa<sup>22</sup>. La de los ochenta marcada por los signos del cierre del poder gubernamental sobre sí mismo y la exclusión de toda visión, categoría de análisis, intereses y valores que no fueran los del régimen militar. Un mundo de políticas sin política. La de los noventa marcada por los signos contrarios de la inclusión y la integración: de actores, intereses y perspectivas, construyendo a través de la institucionalidad y debate propios de la democracia, el marco político de sus políticas. Lo interesante es comprobar el resultado hoy en día, al inicio del siglo XXI, de la evolución de las visiones y categorías en que las políticas educacionales del país son formuladas e implementadas. Tal resultado señala una evolución positiva en términos de las capacidades nacionales de intervenir sobre un sistema que se juzga como estratégico en todo sentido: el conjunto de la arena de política educacional ha experimentado un movimiento de convergencia que le ha permitido al país actuar sobre su sistema escolar en términos nacionales. Sin duda que ha contribuido a esto la creciente internacionalización de los debates y los asuntos de política educacional, acaecida desde la segunda mitad de los noventa, en armonía con los esfuerzos del país por integrarse sobre bases sólidas a la economía globalizada. Pero más importante parecen las condiciones internas que definen como son interpretados los desafíos planteados a la educación por la nueva inserción internacional del país. Al respecto, es ilustrativo de la convergencia aludida, base de un actuar de rasgos nacionales en este plano, cuánto 'del otro' ha

<sup>22</sup> La potente distinción del inglés entre *politics* y *policies* es de difícil traducción, *Policies* refiere a decisiones o cursos de acción respecto a problemas; mientras que *politics* refiere genéricamente al poder, y la competencia y conflictos por su obtención, mantención o expansión.

sido adoptado por cada una de las visiones que en Chile estructuran el campo de políticas en educación. Para los responsables de las políticas de los ochenta y sustentadores del paradigma 'de elección', su importación fundamental del campo opuesto -el gubernamental en los noventa- es el visualizar la educación como palanca clave de la competitividad del país, y, por tanto, eje del proyecto de desarrollo nacional y objeto estratégico para la política y el Estado; participación del Estado, entonces, mucho más que en un rol subsidiario de compensación de déficits con que fue concebido en los ochenta. Para los responsables de las políticas de los noventa y sustentadores del paradigma de 'integración', su importación principal del campo adversario tiene que ver con el valor de la competencia y lógicas de mercado para determinados propósitos, y sus efectos disciplinantes sobre la gestión y las necesidades de apertura al medio externo e innovación por parte de instituciones y organizaciones. Para el gremio docente, tercer y clave constituyente del campo de posiciones aludido, su evolución hacia una definición profesional (en vez de funcionaria) de la identidad docente y la aceptación de la necesidad de la evaluación de su desempeño, es la principal inclusión de posiciones del resto de los actores. La especificidad que a ojos externos cobra 'el modelo chileno', se funda de manera importante en las capacidades que ha tenido el campo de políticas educativas del país (gobierno, oposición y profesorado) de evolucionar en forma convergente, de manera tal que la competencia y el conflicto tienen lugar dentro de marcos de cooperación y criterios evaluativos que en dimensiones críticas son compartidos. Las características de 'mezcla'

y 'rasgos contradictorios' de la configuración resultante es inevitable y singularizan a Chile dentro del contexto Latinoamericano. Lo importante, sin embargo, es si ésta es capaz de sostener y orientar adecuadamente, en un marco de cambio sociocultural acelerado, un sistema escolar que responda bien a las presiones más grandes de su historia de parte de la sociedad.

#### INCREMENTALISMO Y ALZA DE ESTÁNDARES

Incrementalismo es, sin duda, la marca del tipo de cambios que han afectado las políticas educacionales de Chile en el final del siglo XX. Esto está íntimamente asociado a los rasgos de estabilidad de las políticas, que han permitido procesos sistemáticos de evaluación de la implementación de las mismas, aprendizaje sobre sus límites, y ajustes y correcciones, que se ubican en un patrón convergente y acumulativo de cambios poco usual. Los ajustes mediante leyes sucesivas al estatuto docente, a las subvenciones y a los mecanismos del SNED, a la ley que regula las inversiones de la jornada escolar completa, como a la misma reforma curricular (que en 2003 modificó profundamente los programas de estudio oficiales definidos en 1997) y al sistema de medición de los resultados de aprendizaje, hablan fehacientemente de un incrementalismo que descansa en un centro de elaboración de políticas dotado de capacidades e instrumentos para la evaluación crítica, pero que, además, ha contado con condiciones políticas que permiten realizar tal evaluación y actuar sobre sus resultados. Es también intrínseco al incrementalismo

El problema de la calidad hoy se concentra en la enseñanza en el aula, y en la necesidad de incrementar radicalmente la eficacia de los apoyos para su mejoramiento.

referido el que las metas y los criterios de evaluación acerca del cumplimiento de las mismas son cada vez más altos y exigentes. Un análisis evaluativo que buscase pertinente debiera poder dar cuenta de qué metas, y en qué marco temporal, se está haciendo cargo, porque componentes, procesos y resultados de políticas, así como los criterios evaluativos que les son relevantes, han variado de modo importante y rápido. Esto es observable en el nivel micro, donde el profesorado que en 1990 desconocía la computación en educación y la criticaba como potencialmente amenazante, en 1995 demandaba la capacitación de Enlaces para usar los nuevos equipos en sus establecimientos, y desde el 2000 ya no considera suficiente cualquier conexión a Internet y demanda la banda ancha y mayor velocidad para sus comunicaciones en red. Lo mismo se observa en el nivel macro. Compárese sino los criterios de satisfacción aplicables a las políticas de la primera mitad de la década de los noventa (salarios, estatuto docente y ejecución del programa MECE), con los criterios referidos a las metas de aprendizaje del nuevo currículum o el que el país obtenga resultados 'en el promedio internacional' en pruebas que suponen comparaciones con los sistemas escolares del primer mundo.

#### AGENDA

Desde esta perspectiva, ¿cuáles son los nuevos focos problemáticos o la nueva frontera redefinitoria de los antiguos problemas? Los focos de la agenda de políticas de la primera década del siglo XXI,

corresponden, a nuestro juicio, a las nuevas características con que se presentan los problemas de calidad y equidad de la experiencia formativa escolar de las mayorías: enseñanza en el aula capaz de lograr los objetivos de aprendizaje del nuevo currículum, respecto a calidad; freno a los procesos de segmentación social de la experiencia escolar y mayor cierre de brechas entre niveles de aprendizaje de los distintos grupos socioeconómicos que el logrado, respecto a equidad. Entre ambos problemas, la agenda que corresponde a las instituciones y la gestión para abordarlos en forma efectiva.

#### CALIDAD

El problema de la calidad hoy se concentra en la enseñanza en el aula, y en la necesidad de incrementar radicalmente la eficacia de los apoyos para su mejoramiento, así como de resolver el déficit de preparación de los docentes para enseñar el nuevo currículum.

Sobre la primera dimensión, las políticas de la etapa post 2000 han avanzado sistemáticamente. Redefinieron el currículum del primer ciclo básico, haciéndolo mucho más explícito y cercano a su realización en el aula; giraron respecto a las estrategias de capacitación docente para implementar el nuevo currículum, de estar basada en docentes universitarios y modelos lectivos a descansar en profesores de aula de excelencia capaces de demostrar prácticamente y modelar y explicitar su 'saber-cómo'; implementan procesos de evaluación de la docencia cuyo instrumental

técnico supone la formalización de estándares sobre la buena enseñanza y cuyo marco institucional tiene la fortaleza de que estándares y procedimientos hayan sido concordados con el Colegio de Profesores; organizan el accionar público respecto al alza de los aprendizajes iniciales en competencias claves, en términos de una campaña pública (Campaña 'Lectura, Escritura y Matemática' LEM) que involucra no solo a los docentes del primer ciclo básico sino también a los padres.

La segunda dimensión aludida -déficit en la preparación de los docentes-, en cambio, está pendiente. Lo avanzado hasta aquí a través del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial (ver capítulo 11 del libro), así como a través de la mencionada mejora de los puntajes de los alumnos que ingresan a las carreras de Pedagogía, debe ser no solo incrementado, sino cambiar de nivel, en términos de prioridad como de estrategias para su logro. La preparación mayoritaria de los docentes en ejercicio corresponde naturalmente a una etapa anterior de la educación chilena y en relación con las necesidades actuales -plasmadas en el nuevo currículum- presenta deficiencias serias, declaradas, como se vio, en primer lugar, por los propios docentes (sección 6.2). Un análisis evaluativo reciente del conjunto de las políticas educacionales de los noventa encargado por el Ministerio de Educación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2003) es taxativo sobre este problema, al que define como estratégico para las am-

biciones educativas del país: o las políticas futuras abordan con fuerza y en forma sistémica el problema de la preparación de los docentes, con especial foco en su conocimiento de las disciplinas, o los límites que hoy experimenta la educación chilena respecto a sus resultados de aprendizaje promedio no serán trascendidos. El cambio en la formación inicial y sus instituciones afectaría en breve plazo las capacidades nacionales de actuar en la formación continua y la renovación por tanto de las prácticas de los docentes en ejercicio. En el centro de la agenda de calidad se encuentra entonces hoy un actor institucionalmente autónomo, escuelas y facultades de educación de una cincuenta de universidades, que requiere de una combinación nueva de apoyos y presiones para hacer su propia reforma, de modo de armonizar sus resultados con los requerimientos del presente.

#### INSTITUCIONES Y GESTIÓN

Las lecciones de la experiencia internacional comparada muestran el importante peso de las variables institucionales sobre la efectividad de las unidades educativas y lo que ocurre con los aprendizajes. Y si hay un patrón convergente en los noventa al respecto es uno que destaca dos direcciones complementarias de desarrollo de los sistemas educativos: hacia la descentralización y devolución de poder de decisión a las unidades educativas, padres y administraciones locales, por un lado, y hacia un reforzamiento de la institucionalidad y mecanismos de apoyo técnico, monitoreo y control centrales, particularmente

La evidencia de los resultados recientes de la prueba internacional PISA, patrocinada por la OECD, es robusta: los sistemas con mejores resultados son aquéllos cuyas aulas son más integradas socialmente.

en las dimensiones curriculares, por otro (Brunner, Elacqua, 2003). Durante los noventa, las dimensiones referidas experimentan innovaciones significativas pero insuficientes para abordar en forma efectiva el nuevo nivel de las agendas relativas a calidad y equidad.

Están operando en este ámbito unos límites que requieren ser abordados y que dicen relación con la insuficiente efectividad de los mecanismos de apoyo y presión a las unidades educativas para hacerlo mejor, particularmente, pero no solo en la educación municipal. El referido informe evaluativo de la OECD destaca sobre esto la débil conectividad de las políticas de reforma generadas por el centro del sistema, que juzga acertadas, con lo que finalmente ocurre en las aulas. E interroga sobre la efectividad de una configuración institucional que hace descansar los apoyos sobre una supervisión ministerial no suficientemente efectiva, que trabaja en paralelo más que coordinadamente con las administraciones locales, y las presiones sobre mecanismos de mercado probadamente inefectivos respecto de la educación municipal. Apoyos y presiones débiles que las unidades educativas procesan en marcos donde predominan principios de voluntariedad y solo incipientes relaciones con el medio externo de rendición de cuentas.

Así, los avances importantes de los últimos años respecto a evaluación docente, nuevas reglas sobre directores y experiencias pilotos de delegación de facultades a los mismos, metas comprometidas públicamente

por los establecimientos, e incipientes prácticas de rendición de cuentas, así como mecanismos de incentivos de más larga data como el SNED, todos ellos aportes significativos de las políticas de los noventa, no deben hacer perder de vista el tema mayor y constitutivo de la agenda en este ámbito: un sistema 'débilmente conectado' entre sus partes, con una administración municipal que exhibe fortalezas y capacidades efectivas de apoyo y presión a las escuelas sólo en una minoría de las comunas, y cuya coordinación y sinergia con la supervisión y apoyo técnico ministerial es más la excepción que la norma. Las respuestas requeridas en este plano parecen ser de otro nivel que los avances e innovaciones incrementales observados.

#### EQUIDAD

El balance del impacto de las políticas de los años noventa respecto a equidad, mostró la complejidad de un cuadro de signos contradictorios: avances sustanciales en la equiparación de los años de escolarización de los diferentes quintiles de ingreso, acompañados de avances incrementales en la disminución de la brecha de resultados de aprendizaje entre el 15% más pobre y los promedios nacionales, y un retroceso en términos de segmentación social del sistema escolar (en 2000, cada contexto educativo es más homogéneo socialmente que en 1990).

La visibilidad social y política del problema de la inequidad es menor que el de la calidad. En primer lugar, porque cada grupo típicamente evalúa la educación

que recibe comparando 'intra-grupo' o con grupos cercanos, no respecto del conjunto de la estructura social. En segundo lugar, porque no hay mediciones internacionales que revelen el problema con dramatismo comparable a lo que ocurre con respecto a calidad. La menor fuerza de 'la demanda' sobre esta dimensión, inseparable de las dinámicas socioculturales de distinción operando en contextos institucionales que, como los de Chile hoy en día, lejos de controlar favorecen la segmentación aludida, hacen más difícil el acuerdo y la ejecución de una agenda de cambio sistemático y efectivo en este aspecto. Y, sin embargo, las consecuencias de no actuar o hacerlo por debajo de los requerimientos del problema, son serias. Tanto en términos de bases socioculturales de un orden democrático, como desde la perspectiva de una estrategia de democratización de una sociedad profundamente desigual, y también en términos de aprendizaje. Al respecto, la evidencia de los resultados recientes de la prueba Internacional PISA, patrocinada por la OECD, es robusta: los sistemas con los mejores resultados son aquéllos cuyas aulas son más integradas socialmente; los que educan a la nueva generación en segmentos explícita o implícitamente estratificados de acuerdo con capital económico-cultural de las familias, les va peor (OECD, 2001). Chile,

con su sistema tripartito de establecimientos crecientemente diferenciados por el nivel de ingreso de las familias, tiene aquí un problema pendiente de la mayor importancia, tanto, repetimos, desde una perspectiva instrumental -aprendizajes promedio y competitividad país-, como de una perspectiva de integración moral y calidad democrática del orden sociopolítico.

Si el aprendizaje políticamente más fecundo de la última década de esfuerzos del país en el campo educativo es que los grandes propósitos de transformación abordados, solo son sostenibles por políticas de acuerdos y confianzas que involucren al conjunto del liderazgo de un país, y es esto lo que genera las condiciones políticas de base para los desarrollos incrementales analizados, lo señalado respecto a equidad tal vez constituye la nueva frontera a alcanzar por la lógica de los acuerdos. ¿Será capaz el campo de políticas educativas del país de abordar en forma efectiva los severos límites que establece un sistema escolar segmentado socialmente, de acuerdo con lo que indican sus ampliamente compartidos valores de igualdad de oportunidades y cultura democrática? Un problema y una interrogante que la celebración próxima del Bicentenario de la Independencia merece ver respondidos.

## REFERENCIAS

- Aedo, Cristián, Larrañaga, O. (1994) "Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. En C.Aedo y O.Larrañaga (Editores.), Sistema de entrega de los servicios sociales: una agenda para la reforma. BID, Washington, D.C.
- Arellano, José Pablo, (2000) Reforma educacional: prioridad que se consolida, Editorial Los Andes, Santiago.
- Bellei, Cristián, (2003). ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? Proyecto Cresur, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID. (Capítulo 3 del libro)
- Bourdieu, Pierre, (1977), La Distinction, Editions du Minuit, Paris.
- Bravo, David, D.Contreras y C.Sanhueza (1999), Rendimiento educacional, desigualdad y brecha de desempeño público/privado: Chile 1982-1997. Universidad de Chile, Departamento de Economía, Documento de Trabajo N° 163.
- Brunner, J.Joaquín, C. Cox, (1995), Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile, en J.J.Brunner, J.Puryear (editores), Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas: un proyecto del Diálogo Interamericano. Vol. II, Estudios de Caso. OEA, Washington.
- Carnoy, Martin, (2003). Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional en Políticas educacionales en el cambio de siglo. Editorial Universitaria, Santiago de Chile. (Capítulo 2 del libro).
- Cepal-Unesco, (1992), Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- Cox, Cristián, Ma. J. Lemaitre, (1999) Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results, en G. Perry and D.M Leipziger (Editores) Chile: Recent policy lessons and emerging challenges, World Bank Institute. Washington.
- Delannoy, Françoise, (2000) Education Reforms in Chile, 1980-1998: a lesson in pragmatism., The World Bank, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series. Vol. 1, N° 1, June.
- Elmore, Richard (1996), Getting to scale with good educational practice, Harvard Educational Review, Vol.66, N° 1.
- Espínola, Viola, C. de Moura Castro, (1999) Economía Política de la reforma educacional en Chile, BID, Washington.
- Fullam, Michael (1999) , The return of large scale reform, mimeo OISE, University of Toronto.
- Gallego, Francisco A. (2002) Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile, en Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, PUC, Diciembre 2002.
- García-Huidobro, Juan Eduardo, C. Cox , (1999) La Reforma Educacional Chilena: 1990-1998. Visión de conjunto, en J.E.García-Huidobro (ed). La reforma educacional Chilena, Editorial Popular, PROA, España.
- García-Huidobro, J.Eduardo, Bellei, C. (2003), Desigualdad educativa en Chile, mimeo Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Gauri, Varun, (1998) School Choice in Chile. Two decades of educational reform. Pittsburgh U. Press.
- González, Pablo (2002) , Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. Proyecto Cresur, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID (Capítulo 12 del libro).
- Hsieh, Chang-tai, Urquiola, M. (2001), When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. Mimeo, Princeton University, Cornell University. Seminario Reforma Educativa en el Cono Sur: Logros y Tareas Pendientes, BID, Washington, 6-7 de Diciembre.
- McEwan, Patrick and Carnoy, M. (2000), The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system, en Educational Evaluation and Policy Analysis, 22 (3), 213-239.
- Ministerio de Educación (2003) Country Background Report to OECD: Evaluating Chile's Educational Policies. Santiago.
- Mizala, Alejandra, P.Romaguera (2001), Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile, Proyecto Cresur, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID (Capítulo 10 del libro).
- Mullis Ina V.S, Martin, M. et.al, (2000) Timss 1999. International Mathematics Report, The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), The International Study Center, Boston College.
- OECD (2001), Knowledge and skills for life. First Results from PISA 2000. Paris.
- Sapelli, Claudio (2002) Introducción. La economía de la educación y el sistema educativo Chileno, en Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, PUC, Santiago.
- Sapelli, Claudio y Vial B. (2002) The performance of private and public schools in the Chilean voucher system, en Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118, PUC, Santiago.
- Schiefelbein, Ernesto, Schiefelbein, P. (2003) Eficiencia en la educación básica en Chile. Evaluación de resultados y propuestas de políticas, en Persona y Sociedad, Vol. XVII, N° 1, Abril 2003.
- Tokman, Andrea (2001), Is private education better? Evidence from Chile, mimeo, University of California, Berkeley.
- Winkler, Donald and Rounds, Taryn. (1996). Municipal and private sector response to decentralization and school choice. Economics of Education Review, Vol. 15, N° 4, pp. 365-376.
- Woessman, L. (2001) "Why students in Some Countries Do Better?", Education Next, 2001 /2. 