

Balance y perspectivas de la reforma educativa chilena de los 90'

*Sebastián Donoso Díaz**

Resumen: La reforma educativa chilena –formalizada a mediados de los años 90’– responde a la política educacional implementada desde inicios de esa década, tras la recuperación de la democracia. Se trata de una reforma de ‘segunda generación’ cuya importancia reside no solamente en ser de las más antiguas del continente, sino en que se instala en un país que suscribe un claro marco de economía de mercado neoliberal contradictoria con la política educativa que sustenta a la reforma. Este elemento es un factor no resuelto que ha marcado la implementación de las medidas y los resultados educativos de estos años. En razón de ello el artículo revisa los principales impactos de las políticas educativas de este período, identificándose el estado actual de la Reforma y sus posibles líneas de desarrollo para los años venideros.

Palabras-claves: Política educacional, reforma educativa, Chile, impacto educativo, sistema educacional.

Abstract: Chilean educational reform – formalized in the middle 90’s- is an expression of the educational policy implemented since the beginning of the decade, after the recovery of democracy. It is a “second generation” reform whose importance lies not only in being one of the most ancient in the continent, but because it is installed in a country subscribing a clear-cut frame of neo-liberal market economy that contradicts the educational policy sustaining the reform. This element is an unsolved factor that has marked the implementation of the measures as well as the educational results of those years. Thus, this article reviews the main impacts of the educational policies of that period, identifying the current status of the reform and its potential lines of development for the forthcoming years.

Key words: Educational policy, educational reform, Chile, educational impact, educational system.

1. Presentación¹

La actual reforma educativa² chilena se formaliza a mediados de los 90’, basada en las acciones que en este campo se realizaron desde los inicios de esa década, tras

* Académico do Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. sdonoso@utalca.cl

1. Agradezco a las Universidades de Valencia y de Talca el apoyo otorgado, en especial al Prof. Francisco Beltrán, de la Universidad de Valencia, y a mi colega de la Universidad de Talca, Prof. María Angélica Oliva.

2. El concepto de reforma educativa agrupa múltiples expresiones orientadas al cambio significativo del sistema educativo o de una parte relevante del mismo, atendiendo a su mejoría respecto de

el retorno a la democracia (NÚÑEZ, 2003; LEMAITRE, 1999). En tal sentido, los proyectos destinados a mejorar calidad y equidad, como el programa de Escuelas Focalizadas (P-900), que trabajaba con el 10% de las escuelas con más bajo rendimiento del país, el programa piloto de escuelas rurales, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad (MECE) aplicado inicialmente a la enseñanza Básica y luego a la Media, formaron la columna vertebral a partir de la cual se articulan otras iniciativas que sustentan finalmente la reforma educativa, al extremo que algunos autores no realizan esta distinción y la asumen como un continuo desde inicios de los 90' (GARCÍA-HUIDOBRO; COX, 1999, p.16).

Los quince años de continuidad de políticas educativas que involucra la reforma en análisis³ son relevantes por cuanto se trata de una de las iniciativas de mayor data en América Latina de las llamadas reformas de segunda generación. También lo es debido a que se instala en un país con un sistema de operación y financiamiento de educación pública muy diferente al de las otras realidades:

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 (COX; GONZÁLEZ, 1997, p.103).

En tercer lugar, porque en su inspiración vuelve a encontrarse la creencia de que el sector educación posee la fuerza para cambiar la sociedad (BRASLAVSKY; COSSE, 1997; GAJARDO, 1999), optimismo ya vivido con las reformas de los 60' con el auge de la Teoría del Capital Humano (CEPAL/UNESCO, 1992). Finalmente, porque en todo proceso de reforma, lo “innovador” reside –siguiendo a Tedesco (1998)– en la forma cómo se priorizan, organizan e interactúan los componentes “de la reforma” más que en la posibilidad de incorporar nuevos componentes al modelo que se implementa.

La política educativa y las acciones emprendidas desde el año 1990, tras el fin de la dictadura, estuvieron marcadas al menos por tres aspectos. Primero, que desde el año 1982 el Gobierno militar venía reduciendo en forma sistemática y en grado importante el presupuesto del sector educación, al extremo que los recursos que éste le asignó al primer año de ejercicio financiero del Gobierno Democrático (1990) representaron el 72% del monto total actualizado del presupuesto del año 1982 (GONZÁLEZ, 2003, p. 610). El segundo aspecto, ligado al anterior, es que

la situación inicial, que involucra la dimensión estructural, la histórica y la epistemológica (POPKEWITZ, 1994).

3. Asumimos la política educativa como orientaciones que involucran el plano descriptivo-explicativo con el valorativo-normativo. En consecuencia el ámbito de la política educativa está conformado por tres planos normativos: el jurídico, el crítico y el pedagógico (FERNÁNDEZ, 1999, p.19).

esta caída permanente de los recursos financieros implicó un deterioro sostenido de la educación, cuyos impactos demoraron en revertirse más allá de la inflexión presupuestaria que se produce a partir del año 1991, más aún cuando paralelamente en el año 1981 se produce la gran “reforma educativa neoliberal”, cambiando el sistema de financiamiento de la educación pública en todos los niveles; transformando el régimen de contrato y dependencia de los profesores; afectando con ello fundamentalmente su estabilidad y carrera funcionaria (NÚÑEZ, 2003b), y traspasando la gestión de los establecimientos escolares a los municipios. Finalmente, el tercer aspecto es que la reforma de 1981 generó un caos “invisible en el corto plazo” en la gestión financiera (JOFRE, 1988) y en la pedagógica. El sistema asumió un modelo matricial pero sin puntos de intersección, es decir, el Ministerio es responsable de asuntos para los cuales no dispone del instrumental legal requerido para gestionar su responsabilidad a nivel de los establecimientos educacionales, y estos últimos pueden operar con criterios diferentes a las orientaciones pedagógicas ministeriales, salvo en algunas materias básicas⁴.

Estos aspectos siguen hoy presentes, e implicaron que el año 1990 se partió de un diagnóstico mucho más optimista de la situación educativa del que realmente existía, lo que explicaría el lento progreso a la fecha en algunas dimensiones educativas que estaban profundamente deterioradas (GARCÍA-HUIDOBRO; COX, 1999, p.9). En segundo lugar “El gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981” (OCDE, 2004, p.20); pero lo que no tuvo en cuenta fue que el modelo y mecanismos de operación financiera son “instrumentos de política educativa” mucho más eficientes que las nuevas orientaciones políticas pro-reforma. En consecuencia, hacer operar una reforma educativa sobre un sistema de financiamiento asentado en otros principios, algunos incluso contradictorios, es una tarea que agregó complejidad al diseño y –ciertamente– también ha incidido sobre los resultados alcanzados.

A partir del año 1992, se pone en el pleno funcionamiento del Programa Mece Básica (vigente hasta 1997) tanto en el ámbito urbano –el que estaba principalmente centrado en aportes en infraestructura y equipamiento escolar y, en mejoramiento de las condiciones de aprendizaje (salud, alimentación escolar), apoyo de textos y metodologías de enseñanza; y el componente rural, que tenía claramente un sentido pedagógico dirigido a romper el aislamiento de los docen-

4. Los autores proclives a la privatización de lo público no se refieren a esta situación “esquizofrénica” del sistema, no resuelta a la fecha, como tampoco asumen que el Ministerio no dispone de herramientas para sancionar económicamente a los planteles que no cumplen las normativas fundamentales, salvo en situaciones extremas, dos aspectos que una gestión eficiente –mirado desde el mercado– debió haber previsto.

tes y hacer pertinente el currículo (SAN MIGUEL, 1999). A ello se suma la continuación del P-900 y el desarrollo de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) destinados a apoyar iniciativas de enseñanza innovadoras a nivel del aula.

El bienio 1994-1995, significó la incorporación del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Mece) para la enseñanza media, la ampliación del Proyecto de Informática Educativa (denominado Red Enlaces), iniciado igualmente en los primeros años de la década como un proyecto experimental muy reducido, el que fue creciendo con el tiempo a una escala significativamente mayor, (HEPP, 1999, p.292). En materia presupuestaria el sector educación no sólo sigue incrementando paulatinamente su participación sino que desde 1995 se transforma en la prioridad del gobierno en materia social (GONZÁLEZ, 2003, p.610).

El Programa Mece de Enseñanza Media, política clave de este proceso desde 1994 hasta el año 2000, consideró que “Aún cuando existía un diagnóstico común respecto a que la educación media tenía severos problemas en términos de calidad, equidad y relevancia. No había respuestas claras ni aceptadas para estos problemas” (LEMAITRE, 1999, p.136).

Uno de los principales resultados positivos de este período, más allá de la dimensión financiera detallada, fue la recuperación de los indicadores asociados al sector educación. Primero, el incremento sostenido del gasto total en educación como porcentaje del PIB, que subió un punto entre los años 1990 y 1995 llegando al 4,8%, valor que implicó alza tanto del componente público como privado (OCDE, 2004, p.6). Segundo, el incremento del gasto público en educación como parte del gasto público total, implicó para los años considerados pasar del 12,5 al 15,3% (OCDE, 2004, p.16). Paralelamente el gasto público en educación por alumno se elevó un 23% para la enseñanza superior, un 42% en la enseñanza media y un 65% en la básica (MINEDUC, 2002, p.41).

En lo que respecta a los docentes, aparte de la mejoría en equipamiento e infraestructura, los cambios en este período apuntaron a mejorar sus condiciones laborales, fuertemente socavadas tras la reforma de 1981, incrementando sus ingresos económicos, que hacia 1995 implicaron un 54,4% de aumento promedio respecto del valor de 1990 (ROJAS, 1998, p.153).

En síntesis, siguiendo a LEMAITRE (1999, p.139), es probable que la Reforma Educativa chilena empiece su vida oficialmente más que por una imperiosa necesidad de sustentabilidad técnica, que no se observa pues no existían impedimentos para actuar conforme lo realizado hasta la fecha, por razones de política contingente.

2. El período de implantación y aplicación de la Reforma (1996 – 2000)

Aunque se suscribe el argumento analítico de que la Reforma Educativa chilena representa una continuación de la política educacional iniciada en los 90', ésta se formaliza como proyecto de transformación conjunta del sistema educativo el año 1995.

La Reforma Educativa chilena plantea como su eje central la reforma curricular en todos sus niveles. Este es el eje de transformación central, basado en un enfoque constructivista –similar⁵ al empleado en la reforma española– a la cual se suma una *línea de refuerzo de la profesionalización docente*, que incluye aumento sistemático de remuneraciones, incorporación de incentivos, pasantías en el exterior, perfeccionamiento fundamental, cambios en la formación inicial y premios de excelencia. También se agrega una *línea de implementación de la jornada escolar completa* en los establecimientos escolares del país. *Programas de mejoramiento de la calidad y equidad*, de apoyo de iniciativas focalizadas, que incluye el P-900, el ahora Programa Enlaces de informática educativa, el Proyecto Montegrande de liceos de anticipación y otras iniciativas que se fueron desarrollando con el avance de la reforma y, ciertamente la *línea de reforma curricular*, dirigida a construir y aplicar un nuevo marco curricular mínimo (GARCÍA-HUIDOBRO; COX, 1999, p.25).

El sustrato teórico que subyace a este proceso implica confrontar marcos curriculares muy diferentes. La “pedagogía por objetivos”, que había sido el eje curricular de la Reforma de 1965 se mantenía como la visión teórica dominante del currículo, reforzada por el ‘conductismo’ que durante el Gobierno Militar tuvo gran auge apoyándose en la “Tecnología Educativa”. Estas visiones del proceso educativo, asociadas a las dificultades profesionales y salariales de los docentes durante el período dictatorial implicaron un empobrecimiento cultural de los maestros, pasando de un rol ‘profesional’ al de técnicos aplicadores de procesos operativos. De esta manera, la reforma se enfrentaba a un escollo estratégico: cómo transformar en profesionales reflexivos, es decir, bajo un formato de prácticas profesionales muy diferente, a maestros que no habían tenido –salvo excepciones– la oportunidad de operar bajo esta nueva demanda.

Este proceso se dio en paralelo con un incremento significativo de los recursos financieros del sector. Primero el gasto público en educación sobre el PIB pasó del

5. Cuando se señala “similar” es precisamente para establecer su proximidad. Sería un reduccionismo plantear que es la copia de la reforma española en este plano. Algunas de sus principales diferencias radican en que la reforma española tuvo un período inicial mucho más prolongado que la chilena y otra, muy importante es que la reforma española se centra en y refuerza el rol de la escuela pública y con una profesionalización docente mucho más conciente que en el caso chileno.

2,7% en 1995 al 4,0 en el año 2000, y el gasto privado pasó de 2,1 a 3,1% (MINEDUC, 2002, p.37), y consecuentemente el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total pasó del 15,3 al 18,1% (COX, 2003, p.45). Ilustrativamente, el gasto del Ministerio de Educación que en el año 1995 significó un índice de 124 sobre el mismo ítem del año 1982, se incrementó al valor 204 en el 2000 respecto de 1982 y, en términos absolutos, se tradujo aproximadamente en un 60% de nuevos recursos en moneda constante respecto del año 1995 (GONZÁLEZ, 2003, p.610). Este proceso también implicó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto de 1995 más de un 40% en la enseñanza básica y casi un 50% en la media (MINEDUC, 2002, p.41). En síntesis, es claro que la inversión tanto privada como pública del país en educación se incrementó sostenida y significativamente, factor reforzado por el crecimiento de la economía nacional que en la década de los 90' duplicó su valor total, de esta forma el incremento porcentual revertía el bajo gasto en educación de las décadas pasadas e incluso superó la tasa histórica de gasto de Chile en educación (7%) antes de la dictadura militar.

Complementariamente, destaca la elevada participación del gasto privado en educación, marcando un esfuerzo de las personas en esta materia. Ello es un reflejo de la política de mercado impuesta en los 80' y, paralelamente, denota la importancia que el país le asigna a la educación. Adicionalmente la elevada participación de los privados en el gasto reduce la posibilidad de esta fuente de realizar nuevos aportes significativos a la educación, pues ya se encuentra próxima a su nivel de saturación. Si bien una fracción muy significativa del gasto privado total en educación corresponde a la educación superior, la participación privada ha crecido en términos importantes (SALAS; ARANDA, 2002).

Las políticas en las cuales se asienta la reforma son: de calidad y equidad de la educación; de cambios incrementales, abiertas a la iniciativa de actores y del entorno, orientadas a la escuela como eje de acción (GARCÍA-HUIDOBRO; COX, 1999, p.27-28). Este tema, la escuela como centro de la acción, corresponde a una visión estratégica que el Ministerio adopta además en lo programático, como una forma de "romper" la inadecuación del enfoque matricial "Ministerio-Municipios", definido con antelación, que no permite al primero un adecuado control del hacer escolar más allá de algunas dimensiones importantes, pero de carácter formal y claramente insuficientes para responsabilizarse del proceso pedagógico, como se le demanda al Ministerio, sin tener un soporte legal consistente con esta misión.

En el marco país, el cambio del modelo de financiamiento del año 1981 y la entrada en operación del enfoque de mercado implicó una alteración relevante en la composición de la matrícula escolar según dependencia escolar. Antes de iniciado este proceso, el sector fiscal representa el 80% de la matrícula total, el particular subvencionado el 15% y el privado sin subvención un 5%. Cinco años después

(1986), el sector municipal (ex-fiscal) se había reducido al 63,1%, el subvencionado se elevaba al 30,8% y el privado sin subvención seguía en un 5,1%. Diez años después de la última cifra (1996) el sector municipal agrupaba el 56,5% de la matrícula, el subvencionado el 33% y el particular el 8,7%. Al año 2000 los cambios persisten pero cada vez con menor fuerza. Los municipales reúnen el 54,2%, los subvencionados el 35,8% y los privados el 8,2% (COX, 2003, p.27). Una simple revisión de las cifras totales da cuenta de que los establecimientos municipales redujeron su representación en la matrícula en un 25,8%, gran parte del cual (24,2%) se pasó al sector subvencionado. Sin necesidad de mayores estudios se puede concluir que el sector subvencionado es el gran ganador, en este punto. Ello ha sido enarbolado como el éxito del proceso de privatización y su posterior validación como proveedores de mejor calidad educacional, argumentación sostenida por aquellos que defienden la gestión privada como un agente que incluso supera las diferencias estructurales, pues fundamentalmente se trata de un tema de incentivos económicos.

El traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades [ocurrido entre 1981 y 1986] replicó en muchos casos el centralismo a nivel comunal. Estas escuelas en la práctica no compiten entre sí por los alumnos. Están ausentes los incentivos para que ello ocurra (BEYER et al., 2003, p.187).

Del conjunto de iniciativas que se impulsaron en esta fase de la reforma, la Jornada Escolar Completa, que implicaba volver a un sistema de operación vigente hasta 1964 en Chile, ha tenido un incremento mucho más gradual del que el esperado, básicamente porque se requirió de una inversión en infraestructura que excedió los cálculos iniciales (US\$ 1.200 millones), ello se tradujo en que de partida ingresaron al programa las escuelas rurales, que representaron cerca de un tercio del total de establecimientos del país (aunque su peso en la matrícula escolar es del orden de un 15%). Paulatinamente, en función de la inversión en infraestructura se han ido incorporando otros centros escolares, hacia marzo del 2003 el 66% de la matrícula del país estaba en jornada escolar completa, se estima que este proceso estará terminado en los inicios del año 2007 (COX, 2003, p.76).

El programa de pasantías, que involucró hasta el año 2000 unos 4200 profesores (COX, 2003, p.66) es marginal (atendiendo al universo docente de más de 100.000 profesores de Chile), su importancia radicó en que fue un aliciente de profesionalización a un gremio que había sido socialmente maltratado en los años del gobierno militar (UNDURRAGA, 1999, p.216), sin embargo no ha existido un actuar organizado post – pasantía que permita difundir los aprendizajes entre los docentes y aprovechar en mejor medida esta experiencia más allá del

plano personal, mostrando con ello una nueva fisura del enfoque marcial “Ministerio–Municipio” que requiere revisión.

A partir del año 1996 el Ministerio implementó la reforma del currículum, asociada a las medidas ya expuestas como ampliación de la jornada escolar, reforzamiento de los liceos de anticipación (Proyecto Montegrande), ampliación de la red Enlaces, etc. Si bien es innegable que había consenso respecto de la necesidad de reformar el currículum, y que su diseño fue un proceso prolongado y serio, identificarle también como de gestación “participativa”, no es sustentable. Sí existió incorporación de actores académicos y del mundo laboral y empresarial, pero del campo directo de la educación fueron muchos menos, de hecho la propuesta de enseñanza media, ya elaborada en un documento de más de 100 páginas, fue debatida en los establecimientos educacionales en una jornada que no excedió de un día. Ciertamente si se contrasta el tiempo destinado a elaborar la propuesta –que fue de meses– con el empleado en su debate por los educadores, no es de extrañar que el 90% de ellos percibiera que no se trató de un proceso participativo aunque GYSLING (2003, p.232) sostenga y busque demostrar que esta consulta tuvo importantes consecuencias sobre la propuesta, mencionando dos aspectos que aunque no menores, son mínimos respecto de lo que permaneció inalterable.

La reforma del curriculum postuló cuatro dimensiones de cambio⁶: i) sus relaciones de control; ii) las características de su arquitectura mayor o estructura; iii) su organización en espacios curriculares determinados dentro de tal estructura; iv) y cambios de orientación y contenidos dentro de tales espacios curriculares áreas o asignaturas (COX, 2001). Respecto del control, su orientación es descentralizadora, en el entendido que dentro del marco curricular definido, los establecimientos escolares pueden establecer sus propios proyectos educativos; la estructura se refiere a la forma de organización de los niveles. Quizás el cambio mayor en esta dimensión es externo, y proviene del hecho de que a partir del año 2003 el país estableció la enseñanza media con carácter de obligatoria, en consecuencia se auto-obliga a proveerla a todos quienes la demanden. El plano de organización se refiere a la agrupación de las materias, contenidos, actividades, destrezas y competencias en áreas temáticas, a la que se incorporan los cambios en contenidos (COX, 2003, p.69-73).

La implementación de la reforma se estimó en seis años, a partir del 1º año de primaria en grupos de dos niveles por año, significó también un proceso de perfeccionamiento de los docentes en cursos-talleres según los niveles en que

6. Siguiendo la similaridad histórica, hacia fines del siglo XIX se aplicó en Chile el ‘currículum concéntrico’, que estructura áreas de contenido con fuertes sinergias (LABARCA, 1939, p.151-161), algo semejante al modelo curricular adoptado por la actual reforma.

trabajarían, incluyéndose la formación a docentes directivos. Estos cursos hechos en los períodos de receso veraniego, con una semana presencial y otro tanto de seguimiento y apoyo, buscaban cambiar y renovar las prácticas docentes, sin embargo, si bien sobre su ejecución hay antecedentes, respecto de su impacto real se requiere estudiarlo más detenidamente como se comenta al final de esta sección (DIPRES, 2002, p.7),

Los resultados registrados entre los años 1995 y 2000 en los indicadores clásicos del sistema educativo se desplazaron positivamente. La cobertura de la educación básica subió del 92 al 97%, y en la enseñanza media del 78 al 84% (MINEDUC, 2002, p.25), la tasa de deserción en básica se redujo del 4 al 1,7% y del 12,6 al 6,6% en enseñanza media (MINEDUC, 2002, p.33), de igual forma, la tasa de alumnos aprobados en enseñanza básica subió del 92,3 a 95,7% y en la media del 81,5 al 89,4% (MINEDUC, 2002, p.77-78). Este proceso también implicó un mejoramiento de la cobertura de la educación preescolar, superando el 33% de la población incorporada a una modalidad de enseñanza, aunque con un claro sesgo socioeconómico (HERRERA; BELLEI, 2002). Paralelamente la tasa bruta de participación en la educación superior sube de 28 a 34% (BRUNNER; ELACQUA, 2003, p.87).

Sin embargo, el impacto de los resultados reseñados sobre los aprendizajes de los alumnos en el sistema escolar no tiene la progresión esperada respecto de los insumos incorporados.

La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE a lo largo de los 90 puede ser resumida en cuatro constataciones. Primero, que hay una tendencia consistente aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó. Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibe una distribución altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990. Tercero, que las mejoras en rendimiento son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados como el P-900 o el Programa rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado –el más pobre– y el resto del país. Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (Municipal y Particular) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos homogéneos (OCDE, 2004, p.39-40).

La síntesis expuesta en el informe de la OCDE permite formarse un panorama cierto del problema, pero es relevante hacer las siguientes puntualizaciones. La educación nacional avanza sistemática pero lentamente, siendo más relevante que el factor dependencia del establecimiento (si es público o privado) el factor socioeconómico de la familia, lo que confirma que la sociedad chilena es la segunda más desigual de América Latina tras Brasil, y es una de las más desiguales del mundo (PNUD, 2003; BRUNNER; ELACQUA, 2003). En consecuencia el principal factor explicativo en los resultados escolares son los antecedentes socioeconómicos, variable que ha sido y sigue siendo dominante al extremo que relega otras –como dependencia– con aportes marginales (DONOSO; HAWES, 2002). Adicionalmente esta relación evidencia que la educación tiene un papel limitado en la reducción de la equidad y desigualdad. Lo que se refuerza, en segundo lugar, pues el estancamiento de los resultados responde también a la no –reducción si no aumento de la brecha de inequidad en la distribución del ingreso en Chile, lo cual si bien ha implicado cierta reducción de la pobreza, las diferencias entre ricos y pobres son muy fuertes (MIDEPLAN-MINEDUC, 2004). Tercero, el sistema educacional chileno ha sido capaz de reintegrar a un conjunto de estudiantes que estaban fuera del sistema, que en su gran mayoría responden a los sectores de mayor vulnerabilidad social, sin bajar sus rendimientos, aspecto que no es menor pero que no ha sido del todo destacado, y aparece más como excusa ante quienes critican que no se avanza a gran velocidad que como elemento explicativo real.

De hecho son los resultados escolares del SIMCE como de las pruebas de comparación internacional TIMMS –incluyendo los resultados para el año 2003– y PISA lo que detonan el fin de esta etapa y el inicio de una “crisis no resuelta hasta la fecha”.

Estos estudios revelaron que el sistema escolar estaba obteniendo bajos logros en comparación con los competitivos estándares de aprendizaje en el mundo. (...) mientras las bases del nuevo sistema escolar estaban ahora implementadas, las experiencias de aprendizaje estaban lejos de lo que requiere una sociedad crecientemente integrada en un mundo globalizado y aún más exigente en términos de conocimiento y habilidades de las personas y organizaciones (OCDE, 2004, p.35).

De hecho, los resultados de las comparaciones internacionales ratifican dos hipótesis. La primera, que los logros de Chile no son buenos en ninguna estructura comparativa, es decir que los establecimientos escolares de elite social y económica del país no alcanzan logros comparables con los de sus pares de otras latitudes (confirmado incluso con la medición Timms del año 2003). Ello implica que el

problema en Chile tiene una dimensión estructural importante y, que los establecimientos particulares, comparados con sus pares están significativamente más atrás, en consecuencia, privatizar no parece ser un camino a seguir, más aún si sus precios promedio (valor colegiatura) más que triplican el valor de la subvención, no siendo sus resultados acordes a este diferencial de inversión. La segunda hipótesis en consideración es que en las pruebas internacionales los países con mayor desigualdad social reproducen en parte importante su mayor desigualdad educativa (GARCÍA-HUIDOBRO; BELLEI, 2003, p.46).

También estos resultados muestran que “la reforma educativa aún no llegaba a la sala de clases⁷”, por ende, el tema del cambio de las prácticas pedagógicas se transformó en un aspecto capital, sin una resolución adecuada por la estrategia de perfeccionamiento docente seguida para estos efectos. En este punto es donde la visión de los maestros como “profesionales reflexivos” demanda una estrategia diferente, que reposicione su rol profesional y que re-sitúe el tema de la reflexión como un procedimiento clave para su constante mejoramiento y no la visión de “perfeccionamiento” que implícitamente se asocia a un mundo de técnicos.

La reforma chilena, que empezó como un proceso incremental, pasó a una fase de reforma propiamente tal, centrada sobre ejes de muy distinta fuerza. La fusión de políticas públicas de tipo social con otras de carácter educativo, como es la jornada escolar completa no implica en forma directa un incremento de los resultados de aprendizaje, aunque sí tiene un claro impacto social. De igual forma, el proyecto P- 900 que había venido mostrando resultados significativos se enfrentaba al problema de que algunas escuelas no “egresaban del programa” permaneciendo estancadas en sus logros. De esta manera la reforma había llegado al patio de la escuela, a los equipamientos, a la alimentación y a la salud pero no ingresaba decididamente al aula.

Las posiciones neoliberales suelen tener con mucha frecuencia el atractivo de resultados tangibles, distinto es que estos sean perdurables y relevantes, pero el eficientismo tiene ese imán “cosista” que fácilmente se puede confundir con resultados significativos. En su crítica a la reforma, incluso desde posiciones liberales proclives a la misma reforma se plantea que no se avanza al ritmo esperado, ni tampoco se satisfacen del todo las necesidades más fundamentales, preguntándose sobre la asimetría entre la inversión realizada y los resultados observados.

Al respecto cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿Qué resultados eran esperables en cinco años? Atendiendo al punto de partida de una década atrás que estaba claramente subestimado, entonces ¿Existía claridad sobre lo que se podía alcanzar?, más aún cuando se contaba con una importante fracción del cuerpo docente con

7. Existe un slogan que dice “toda reforma muere en la puerta del salón de clases”. Esta frase ronda en las cabezas de todos los reformadores como un fantasma que hay que evitar.

una formación inapropiada para este proceso. Luego ¿cuál es la razón de inversión/ versus resultados educativos? No existen más que estimaciones sobre la función de ganancia en educación y sobre la función de producción, procedimientos aplicables a situaciones muy acotadas que no “arrastran” subinversión como la ocurrida en la década del 80 en Chile y su impacto agregado en la calidad educativa de varias generaciones (LASSIBILLE; NAVARRO, 2004).

De esta forma el neoliberalismo acorraló a la reforma contra una barrera de resultados que no pueden cumplirse debidamente, no sólo por el insuficiente lapso de tiempo transcurrido bajo “la reforma” sino porque el neoliberalismo se remite a efectos sobre el aprendizaje medido en pruebas tangibles –como si todo el proceso educativo se orientara a esa dimensión– mientras que hay muchos efectos que deberían presentarse más adelante, entre otros, el cambio en las prácticas pedagógicas. Distinta cosa es si se siguió la estrategia adecuada, lo cual es bastante cuestionable. Por su parte, resultados positivos y sostenidos sobre el aprendizaje son –precisamente– los más complejos de alcanzar. Un ejemplo al respecto es lo que ocurre con el segmento socioeconómico más alto del país, que tiene ingresos per-cápita comparables a los de mayor estándar de otras naciones, sin embargo sus resultados de aprendizaje son netamente inferiores ¿Por qué? Resulta difícil de explicar bajo el formato neoliberal pues reúne todos los indicadores significativos en valores superiores, ¿dónde residiría la diferencia?: con muchas probabilidades, en las prácticas pedagógicas de las escuelas y también de las familias de los países más desarrollados.

Al tenor de este marco de resultados el Ministerio buscó incrementar la eficiencia. En el proceso de perfeccionamiento para implementar la reforma aumentó su control formateando claramente estos procesos y dejando un espacio muy reducido para la decisión local o la pertinencia, aunque en una visión constructivista ello fuera consustancial a su filosofía. Pero el problema no reside sólo en este aspecto. Como el Ministerio de Educación no puede asignar los docentes directamente a un trabajo específico, pues esa es facultad del empleador, ocurrieron irracionales como que algunos municipios mandaron a cursos a docentes que finalmente se desempeñaron en otros niveles, o bien lo hicieron a desgano, pues los eventos de capacitación son obligados y se realizan en períodos tradicionalmente de vacaciones, incluso mediaban casi dos meses entre la finalización de la parte presencial del curso y el inicio de las clases, todos aspectos que muestran que este proceso tuvo inconvenientes de diferentes escalas. Sin embargo, más allá de estos importantes aspectos operativos, el problema de fondo no evidenciado es que están en disputa diversas concepciones de lo que implica un puesto laboral en educación, las que revelan no solo un hacer técnico contradictorio con el espíritu de la reforma, sino que además, no se resuelve satisfactoriamente el tema de la concepción curricular implícita en las prácticas docentes.

Por su parte, si bien el magisterio no le dio la espalda a la Reforma, ciertamente la escasa participación que tuvo respecto de su diseño e implementación redujo la presión que los mismos docentes podrían haber hecho para un mejor control de las dimensiones en las que el Ministerio no tiene atribuciones sobre los establecimientos escolares. Se perdió la fuerza de un aliado que no es fácil de contentar, pero su anomia puede ser incluso más peligrosa para el éxito de un proceso de estas dimensiones. De esta manera son “los bajos logros de aprendizaje” como temática que produce un vuelco hacia la fase siguiente y actual de la reforma y política educacional chilena. Mientras tanto, el Ministerio del ramo insiste y consolida una respuesta más tecnocrática, a la usanza del Banco Mundial. Aunque se reconoce de parte del Ministerio que los problemas educacionales son del país, su discusión no es pública y su resolución se ha hecho cada vez más propiedad del Ministerio de Educación.

Pareciera que algunas de las tensiones de la implementación de la reforma, identificadas por GARCÍA-HUIDOBRO y COX, no pudieron ser resueltas:

Ausencia de un discurso unitario de la reforma que integre en un relato coherente y significativo el conjunto vasto de las distintas iniciativas y logre conectarlo con los temas caros a la tradición docente como: educación pública como función crucial del estado, la educación como actividad esencialmente moral –y secundariamente instrumental– rol central y de liderazgo del MINEDUC, solidaridad y no competencia, participación y no tecnocracia (1999, p.44).

Uno de los efectos más complejos de desentrañar de una dictadura es la conculcación de los espacios públicos de debate, tema nada de menor en Chile donde se busca rescatar para la sociedad materias que han sido “propiedad privada de grupos” como también “propiedad prohibida de discusión”, ello no sólo se restringe al capítulo de los derechos humanos, también a los valores sociales, al consumismo, a la insensibilidad de una sociedad en la cual las personas están muy desamparadas, etc. Los efectos indirectos de la política educativa de los años 80 en adelante se manifiestan en la generación de una sociedad fragmentada socialmente en múltiples dimensiones. Ello implica que cada grupo se relaciona con sus iguales y hay cada vez menos contacto con los diversos. Ello complica la recuperación de lo público como un espacio de debate de todos para los problemas comunes, y el tema de los resultados de la reforma educativa chilena adolece de este defecto.

3. La ansiada consolidación: desde fines del año 2000 en adelante

En consonancia con lo que plantea la OCDE, esta tercera fase se inicia a mediados del año 2000, tras conocerse los mencionados resultados SIMCE y de las

comparaciones internacionales, el Ministerio se propone “llevar la reforma a la sala de clase”,

La respuesta de la política a este nuevo desafío está basada en dos pilares fundamentales: Primero una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática de kinder a cuarto básico, lo que incluye el rediseño del curriculum de 1996 para los primeros cuatro cursos, cambiando las políticas de capacitación de los profesores, y haciendo esfuerzos especiales para obtener el apoyo de los padres. Segundo (...) el Ministerio de Educación se ha comprometido con el aseguramiento de calidad de los resultados aplicando (entre otras medidas) la evaluación docente y los requisitos de desempeño específicos (OCDE, 2004, p.35).

De acuerdo con la tendencia descrita en las secciones anteriores, continuaron incrementándose los recursos financieros del sector. El gasto público en educación sobre el PIB pasó del 4,0 en el año 2000 al 4,3 en el 2002, mientras que el gasto privado subió del 3,1 al 3,3% (MINEDUC, 2002, p.37). De igual forma el gasto público en educación como porcentaje del gasto público total subió –para igual período– del 18,1 al 18,5% (COX, 2003, p.27). En este mismo plano el gasto del Ministerio de Educación el año 2002 significó un índice de 321 sobre el mismo ítem del año 1982 (COX, 2003, p.27). Este proceso también implicó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto del 2000 más de un 13% en la enseñanza básica y un 7,5% en la media (MINEDUC, 2002, p.41). Se consolida la inversión privada y pública del país en educación con un incremento sostenido en su participación sobre el 7% del PIB.

Por su parte, la conformación de la matrícula por dependencia muestra cambios menores, pues los fundamentales parecen haberse producido. En referencia al año 2000 los establecimientos Municipales pasan del 54,2 al 52,3%, los subvencionados del 35,8 al 38,1% y los privados del 8,2 al 7,8% (COX, 2003, p.27). Sin embargo entre el sector municipal y el privado subvencionado hay cambios no despreciables que implican estar más atentos a esta relación en los próximos años.

En materia de los indicadores clásicos de eficiencia interna del sistema educacional las cifras mantienen su tendencia positiva. La cobertura de la enseñanza básica se estabiliza en un 97%, y la de enseñanza media sube del 84% en el año 2000 al 87% en el 2003 (MINEDUC, 2003, p.25). Por su parte, la deserción en básica y media se eleva, en el primero del 1,7 al 2% y en media del 6,6 al 8,5 (MINEDUC, 2003, p.33), no hay explicaciones convincentes más allá de plantear que las crisis económicas se presentan en el sector educación con cierto rezago, excepto para la educación superior (LASSIBILLE; NAVARRO, 2004, p.93). Para la enseñanza básica, la tasa de reprobación sube el año 2000 del 2,9% al 3% en el

2002, punto que a su vez se recupera en la tasa de abandono escolar del 1,4 al 1,3% para los mismos años (MINEDUC, 2002, p.77). La situación en la enseñanza media es levemente más positiva en esos años, la reprobación baja del 6,5 al 6,4% y el abandono del 4,1 al 4% (MINEDUC, 2002, p.78). Finalmente, la tasa de éxito oportuno y éxito total se redujo de manera manifiesta: para la cohorte 1980-1990 la primera era de 37,6 y la segunda de 64,9, mientras que para la cohorte 1992 – 2002 son del 54% en éxito oportuno y 83,5% de éxito total. Las implicancias de estos resultados impactan en una reducción del mayor tiempo de inversión del 28,3 al 14,2% (MINEDUC, 2002, p.80).

Los resultados a nivel país de las pruebas nacionales del año 2000 (SIMCE de 8° grado) muestran que no hay cambios significativos respecto de la última medición (1997), situación que se repite en las pruebas del año siguiente para el grado 10°, con la salvedad que sólo en el nivel socioeconómico más alto hay un aumento significativo en matemática (MINEDUC, 2002, p.88), fenómeno que se mantiene en la medición de 4° grado del año 2002 sin cambios mayores. En todas las mediciones señaladas sigue siendo el factor socioeconómico la gran variable diferenciadora de resultados a la que la dependencia le agrega puntos marginales.

Los antecedentes confirman que en esta nueva etapa emprendida desde mediados del año 2000 se han perpetuado los valores de “estancamiento” en algunos de los indicadores reseñados. Ello no hace sino confirmar que la situación que enfrenta el país es más compleja de lo que se quisiera y, el desarrollo de la reforma amerita “una política de Estado dirigida a reflexionar sobre este punto”. El rediseño curricular de los primeros cuatro años de la enseñanza básica se encuentra implementado, se cambiaron planes, textos de estudio de alumnos, guías de los docentes y los procesos de perfeccionamiento docente siguen un racional diferente. Se ha creado un programa específico destinado a esta tarea y es aún prematuro hablar de resultados en este ámbito.

Las otras dimensiones acordadas para actuar no han sido completamente implementadas. Primero la evaluación docente, aplicada a una muestra voluntaria de profesores ha tenido dificultades para su generalización al resto de los maestros y se encuentra algo entrampada, pues se la emplea como “moneda de cambio” en las disputas entre la organización nacional de maestros y el Ministerio. La fijación de estándares ha seguido –igualmente– un camino de postergaciones, avances y retrocesos que han retardado su generalización. Ambas tareas están pendientes en su dimensión de generalización.

La situación muestra lo complejo de insertar un proceso de mejoramiento masivo y luego su transformación a reforma en una entidad con un racional disfuncional, desde el punto de vista organizacional, como es el vínculo “ministerio–sostenedores” (sean municipales o privados). También da cuenta de que la lógica de generar acciones específicas de intervención en los establecimientos escolares en forma directa, para que sea sustentable en el tiempo requiere que se inserte en

la estructura orgánica convencional de la institución, lo que pasó con uno de los programas más exitosos como es el P-900, que también ha terminado por asumir una pendiente cada vez menos pronunciada de resultados positivos, experimentando este síndrome de estancamiento. El procedimiento de generar programas de administración ministerial que operan directamente sobre la escuela, al parecer tiene una viabilidad no muy extendida en el tiempo.

El estancamiento del impacto de la reforma también es posible vislumbrarlo desde el plano de los recursos financieros, al menos de los recursos privados, cuya participación es ya elevada más aún en comparación a los estándares de otros países y, lo que es más complejo, las iniciativas impulsadas por el Ministerio de mayores aportes privados para la enseñanza media parece que no han alcanzado los objetivos educativos implícitos. Un ejemplo de ello es el sistema de Financiamiento Compartido, comentado brevemente en la sección 2 de este trabajo. Esta iniciativa si bien ha permitido incorporar un monto no despreciable de recursos financieros:

... tal como funciona hoy en día el financiamiento compartido es, efectivamente, un aporte prácticamente nulo a la equidad en educación, si por tal entendemos a la distribución de oportunidades y de recursos educativos de manera inversa a la disposición de capital económico por parte de las familias. En efecto, lo que evidentemente tiende a producirse mediante la modalidad financiera en cuestión es que quienes poseen más recursos económicos pueden disponer de los mismos a efecto de generar, para ellos mismos, una mayor calidad educativa (CORVALÁN, 2003, p.173).

También este autor indica que no hay la percepción en estos establecimientos de que exista un vínculo entre incremento de calidad y cobranza ni tampoco de una mayor participación de la comunidad a partir del cobro⁸ (CORVALÁN, 2003, p.173).

Los resultados expuestos muestran que la calidad de la educación es la temática pedagógicamente dominante de una reforma que ha cumplido un ciclo importante en materia de recuperar para el país –aunque experiencialmente sea irrecuperable para las personas– los estándares tradicionales de capital educativo, quedando al debe la tarea –no sólo para la reforma, sino para el país– de mejorar significativamente en este ámbito. También queda en evidencia que esta temática de política educativa –la calidad– se asienta en el caso chileno sobre una base social extraordinariamen-

8. Entre los argumentos suscritos por las posiciones neoliberales para el uso de cupones de pago (vouchers) está precisamente el que los padres –por esta vía– se interesarían mayormente en participar y de esta forma, demandar una educación de mayor calidad (AEDO; SAPELLI, 2001).

te compleja, la desigualdad que se manifiesta en el ámbito social, económico, cultural y educativo. Aunque su tratamiento inicial correspondería a una política social, lo cierto es que se encuentra en el límite entre ambas, en razón fundamentalmente del rol que la educación cumple en este plano.

En razón de lo señalado, podríamos decir que la gran desigualdad de capital económico, social, educacional y cultural es la que está limitando la actual estrategia de desarrollo educativo implantada, requiriendo de nuevas opciones para virar significativamente el 'status quaestionis' de la reforma chilena.

4. Reforma y contrarreformas emergentes: discusión y perspectivas

El informe de la OCDE citado a lo largo de la presente exposición, señala que la reforma chilena combina:

... dos políticas de reforma coexistentes pero ideológicamente en conflicto. Una es la noción de que los mercados educacionales, con competencia entre escuelas, un alto grado de elección de los establecimientos educacionales por parte de los padres, y una administración privada de dichos establecimientos, proporcionan la mejor esperanza de eficiencia educacional y el rendimiento escolar más alto posible. La otra es la noción de que el gobierno central debe intervenir en el sistema educacional con una clara visión de lo que constituye una buena educación y cómo lograrla para asegurar que los estudiantes tengan la mayor oportunidad de aprender (OCDE, 2004, p.289).

Este fenómeno –claramente identificado por el informe de la OCDE– en la práctica ha terminado de resolverse favorablemente hacia la primera política: la de mercado. Ciertos factores han gravitado sobre esa tendencia. En lo fundamental, la ya mencionada y también reconocida subestimación de los severos problemas que generó la sistemática y significativa reducción de recursos financieros llevada a cabo por la dictadura (BELLEI, 2003, p.204), al menos en la última década del régimen, con su impacto generacional. A ello debe sumarse la aplicación por más de dos décadas de la lógica de mercado en el financiamiento de los establecimientos escolares, sustentada además en una variable tan lábil como la asistencia promedio diaria del alumno. Lógica que en lo fundamental –con adecuaciones– sigue aplicándose hasta estos días, en consecuencia los establecimientos tienen un racional operacional diferente de la reforma, sólo que los recursos financieros –como en muchos órdenes de cosas– terminan imponiéndose y este es un caso más.

En concordancia con lo anterior, el sistema de financiamiento no considera en la proporción que debiera, las profundas y significativas diferencias de capital

económico y social de la población escolar chilena. En consecuencia, su forma de operar ha implicado una postergación del servicio educativo “a los más costosos de atender”, dado que el sistema aporta un valor muy parecido para toda la población escolar (SAPELLI, 2003), en consecuencia, atender a los grupos de mayor costo no es rentable, generándose los cambios en la matrícula que se han anotado. Es más, Hsieh y Urquiola (2002) atribuyen los mejores resultados escolares del sector particular subvencionado al desplazamiento de la población de mejores ingresos relativos hacia ese sector, es decir al propio capital social y económico de ese grupo, más que a la calidad misma de la educación.

En consecuencia, el sustrato social sobre el cual ha operado la Reforma es una sociedad altamente desigual, no sólo en materia de ingresos económicos, sino de calidad de vida, se trata de una desigualdad severa que conlleva una profunda injusticia (RAWLS, 1986). Esta desigualdad, como se señaló, no se refleja con la fuerza requerida en la estructura de financiamiento de la educación, en consecuencia el sistema no cumple con eficiencia su rol de ofrecer más a los que tiene menos, salvo la acción focalizada de los programas que evitan que estas diferencias se amplíen aún más⁹ (NAVARRO, 2002, p.153-155).

A sabiendas de lo señalado, asumir una reforma educativa en un cuadro de desigualdades tan marcadas como la chilena, sin mecanismos de corrección profundos que permitan una clara compensación de éstas, “salvo la correcta operación del mercado”, es asignarle un papel no sólo optimista a la educación, sino casi-mágico. Esto no implica desconocer el tremendo esfuerzo llevado a cabo y los grandes avances registrados, es gravar al sistema educacional con una tarea que difícilmente puede cumplir a mediano plazo, aún de contar con grandes apoyos de otros sectores, pues el tema de la desigualdad es un fenómeno de lenta corrección.

Desde la perspectiva misma de la Reforma, su columna vertebral es el cambio curricular, sin embargo, las políticas complementarias distan de tener la fuerza requerida para poder estructurar definitivamente una reforma, aspecto que a mi entender responde a un diseño estratégico fundamental que en su momento requirió mayor análisis para alcanzar los resultados esperados.

Las bien intencionadas reformas del Ministerio están débilmente ligadas a la práctica escolar real, porque no hay asesoría supervisora/instruccional para asegurar que las reformas sean implementadas como se anticipa en el programa de la reforma. (...) las reformas del Ministerio están

9. Un ejemplo es el P-900, este programa enfrenta problemas de ‘estancamiento’, de hecho se ha generado una estrategia de trabajo especial con las escuelas que han permanecido largo tiempo en el programa, sus resultados son desiguales y no han permitido el egreso de las escuelas como se esperaba con esta nueva estrategia.

débilmente ligadas a la formación de profesores¹⁰ (OCDE, 2004, p.290).

A ello se agrega:

... el equipo [*se refiere a los investigadores de la OCDE*] también encontró que en muchas sino en la mayoría de las escuelas que visitó, la visión y metas de los planificadores y expertos del Ministerio no se reflejaban en los niveles de práctica relativamente altos requeridos por la reforma. El débil nexo entre la Reforma y la formación inicial de profesores ayuda a crear una “brecha de capacidad” mayor en la fuerza docente” (OCDE, 2004, p.290-291).

De igual manera el informe indica:

El débil nexo de la reforma con las prácticas en las escuelas también dificulta los esfuerzos ministeriales (...) El equipo de revisión concluyó que la escasez de capacidad docente supervisora afecta mayoritariamente a los estudiantes de bajos ingresos que tienen mínimos recursos familiares para manejarse en un sistema educacional que no logra estándares altos (OCDE, 2004, p.290).

En estos comentarios está condensado el problema de un Estado que su racional último de funcionamiento es Subsidiario, por ende no cuenta con los mecanismos legales ni financieros para implementar todas sus acciones y responder por ellas. Esto se expresa en la falta de coherencia entre las políticas y los mecanismos de implementación, tal como fue expresado en las secciones anteriores respecto de la relación “Ministerio–Sostenedores educacionales”.

Un factor decisivo y emergente, reside en la creciente tecnocratización de las decisiones del Ministerio de Educación. Al tenor de los resultados –menos positivos de lo esperado– se han aplicado incrementalmente medidas de corrección que podrían haber tenido un mayor sustento de discusión pública y menos referencialidad directa con los responsables de la reforma. La política educativa requiere de mayor debate “público”, para buscar la mejor solución posible y comprometer a los distintos actores en su implementación más allá del deber normativo, como hasta ahora se ha visto este proceso. Ello implica revisar la política de participación y de descentralización, que son indicadores de una sólida convicción

10. Debe dejarse en claro que en Chile el Ministerio de Educación no tiene formación de maestros de primaria, ello lo hacen las universidades en forma autónoma, incluyendo las del Estado que operan con ese mismo criterio, pues en la práctica han sido privatizadas o deben operar con la lógica del mercado, que para los efectos prácticos es lo mismo.

democrática, aspectos que requieren una clara vocación de refuerzo para evitar las tentaciones tecnocráticas que surgen cuando los resultados no se van alcanzando según lo esperado.

En este marco el “aceptado” estancamiento de los resultados en materia de aprendizaje se ha transformado en el eje de un problema mayor cuya resolución podría precipitar una nueva reforma de mayor intensidad en las cuestiones hoy medulares, procesos que podrían ser vistos como contrarreformas según se les defina. Por un lado la situación actual es explicada sólidamente por la lógica de la causalidad estructural, la cual posterga toda opción de mejoría substantiva de los resultados educacionales a un cuadro muy diferente del actual en materia de relaciones sociales del país. Siendo su explicación adecuada para dar cuenta de lo sucedido, no es tan sólida su visión respecto del determinismo futuro. De hecho, otorga a las variables estructurales un peso explicativo incontrarrestable, donde los procesos particulares no tienen cabida, lo que es inadecuado frente a experiencias que son evidencia que ello es posible (BELLEI et al., 2003). Por otro lado, la visión neoliberal no asume el agotamiento del modelo de mercado en educación, al tenor que esta experiencia de reforma no reúne los requisitos indispensables para la correcta operación del mercado (GALLEGO, 2002; SAPELLI; VIAL, 2002), pese a que por casi un cuarto de siglo ha operado en Chile con ese racional, y que no sólo se ha privatizado la mitad del sistema educacional (en matrícula escolar), sino que además la lógica de operación privada prima también en el sistema público. Su visión explicativa casual de los hechos basada en “estímulos económicos” es una variable limitada para operar y que ciertamente se ha mostrado insuficiente en múltiples dimensiones.

Una de las principales disyuntivas que enfrenta la reforma chilena es poder determinar –en un plazo lo más breve posible– un camino sólido a seguir que salga del determinismo estructural como también del agotamiento mercantil que ofrece el neoliberalismo, y al tenor de lo que podría ser un bien social impuro como es la educación (STIGLITZ, 2000, p.153), se puedan vislumbrar elementos que no busquen ser el equilibrio ni la compatibilidad total entre visiones opuestas de sociedad, sobre las cuales se ha asentado la reforma educativa presente, sino que surjan del debate público del problema y de las eventuales soluciones¹¹.

Pese a lo señalado, la reforma educativa chilena ha sido un esfuerzo país de significación por actualizar las capacidades de los estudiantes a las necesidades del mundo globalizado. En materia de oportunidades educativas para los más desfavorecidos los datos son incuestionables, pero su impacto sobre la calidad

11. Incluso los resultados educacionales privados versus públicos no marcan tendencias definidas, lo cual complica la elección de un camino pues deja en incertidumbre este aspecto (TOKMAN, 2002).

educativa y en la reducción de la desigualdad, tareas propias de las reformas de esta generación, demanda más que lo realizado hasta la fecha y acciones que exceden al sector educación.

Si bien se reconoce a la educación como una prioridad nacional no es claro que tengamos una política de Estado en esta materia más allá del diagnóstico y de la discusión presupuestaria. Aún así es indispensable analizar públicamente para el proyecto de sociedad que buscamos qué educación necesitamos y de qué calidad – con todas sus acepciones por discutir–, cómo lo vamos a hacer y sólo allí definir cuánto nos cuesta ello y de dónde provendrán los recursos, estimándose la rentabilidad de la inversión.

Referencias bibliográficas

AEDO, C.; SAPELLI, C. El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos* n.82. Santiago: Centro de Estudios Públicos, p. 35-82, 2001.

BELLEI, C. Capítulo 3. ¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena? In: COX, C. (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria. p. 125-213, 2003.

BELLEI, C. G.; MUÑOZ, R.L.; PÉREZ, D.; RACZYNSKI. Escuelas efectivas en sectores de pobreza. In: HEVIA, R. (ed.). *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, p. 347-373, 2003.

BEYER, H.; EYZAGUIRRE, B.; FONTAINE, L. *La Reforma Educativa Chilena*. In: HEVIA, R. (ed.). *La Educación ...* p. 179-202, 2003.

BRASLAVSKY, C.; COSSE, G. *Las actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres lógicas y Ocho tensiones*. Santiago, Chile: Preal/Documentos, 1997.

CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992. 270 p.

CORVALÁN, J. Financiamiento compartido en la educación subvencionada. Fundamentos, resultados y perspectivas. In: HEVIA, R. (ed.) *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, p. 165-178, 2003.

COX, C.; GONZÁLEZ, P. Políticas de Mejoramiento de calidad y equidad en la educación escolar en la década de los años 90'. In: COX, C.; GONZÁLEZ, P.; NÚÑEZ, I.; SOTO, F. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago. p. 101-180, 1997.

COX, C. El curriculum escolar del futuro. *Perspectivas*. v.4, n.2. Santiago: Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, 2001.

COX, C. Capítulo I. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. In: COX, C. (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 2003, p. 19-114.

- DIPRES. *Estudio del Programa de Perfeccionamiento Fundamental de Docentes*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, 2002. Consultado el 01/12/04. <www.dipres.cl/controlgestion/evaluaciondeprogramasgubernamentales>.
- DONOSO, Sebastián; HAWES, Gustavo. Eficiencia escolar y diferencias socioeconómicas: a propósito de los resultados de las pruebas de medición de la Calidad de la Educación en Chile. *Educação e Pesquisa*, v. 28, n.2, 2002, p. 25-40.
- FERNANDEZ, J. M. *Manual de Políticas y Legislación Educativas*. Madrid: Editorial Síntesis Educación, 1999, 367 p.
- GAJARDO, M. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una Década*. Santiago, Chile: Preal/Documentos, 1999.
- GALLEGO, F. Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile. *Cuadernos de Economía*, n.118, 2002, p. 309-352.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J.E.; COX, C. Capítulo I: La Reforma Educacional Chilena 1990-1998. Visión de Conjunto. In: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (ed.). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999, p. 7-46.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J.E.; BELLEI, C. *Desigualdad educativa en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2003, 62 p.
- GONZÁLEZ, P. Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. In: COX, C. (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 2003, p.597-660.
- GONZÁLEZ, P. La gestión Financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile. *Serie Estudios Municipales*, n.7. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1996, p. 195-216.
- GYSLING, J. Reforma Curricular. Itinerario de una transformación cultural. In: COX, C. (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 2003, p. 213-252.
- HEPP, P. Capítulo 14. Enlaces: Todo un mundo para los niños y jóvenes de Chile. In: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (ed.). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999, p. 289-303.
- HERRERA, M. O.; BELLEI, C. *¿Qué se sabe sobre la calidad de la educación parvularia chilena?* Santiago de Chile: Universidad de Concepción y Unicef, 2002.
- HSEIH, C.; URQUIOLA, M. *When school competes, how they compete? An assessment of Chile's nation wide school voucher program*. World Bank's Development Group, Washington, 2002.
- JOFRÉ, G. Subvenciones en Educación. *Estudios Públicos*, n.32, 1988, p. 31-55.
- LABARCA, A. *Historia de la Enseñanza en Chile*. j:Santiago: Imprenta Universitaria, 1939, 399 p.
- LASSIBILLE, G.; NAVARRO, M. L. *Manual de Economía de la Educación Teoría y Casos Prácticos*. Madrid: Ediciones Pirámide. 2004, véase Capítulos 3 y 8.

- LEMAITRE, M.J. Capítulo 6. El paso desde Mejoramiento a Reforma. En: J.E. GARCÍA-HUIDOBRO (Editor). In: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (ed.). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999, p. 129-150.
- MARCHESI, A. Cambio educativo y calidad de la enseñanza. In: FORUM DEUSTO, Educación. *Una incógnita en el cambio actual*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1998.
- MIDEPLAN-MINEDUC. *Educación y Pobreza. Resultados de la encuesta Casen 2003*. <www.mideplan.cl/casen>. Consultada, octubre 27 de 2004.
- MINEDUC. *Indicadores de la Educación en Chile 2002*. Ministerio de Educación, Santiago, 2002.
- NAVARRO, L. *Chile. Equidad Social y Educación en los '90*. IIEP-Buenos Aires, 2002, 189 p.
- NÚÑEZ, I. *Pasado y futuro de la educación chilena*. In: HEVIA, R. (ed.) *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, p. 165-178, 2003. p. 34-44.
- NÚÑEZ, I. *La ENU entre dos siglos. Ensayo Histórico sobre la Escuela Nacional Unifica*. Santiago: Lom, Editores, 2003a, 140 p.
- NÚÑEZ, I. El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución en la cultura docente. In: COX, C. (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, p.455-518, 2003b.
- OCDE. *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París, 2004, 305 p.
- PNUD. *Desarrollo Humano en Chile 2002*. Santiago, Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
- POPKEWITZ, Th. S. *Sociología Política de las Reformas Educativas*. Madrid: Ediciones Morata, Fundación Paideia, 2004, 295 p. (ver. p. 32-44).
- RAWLS, J. *Justicia como Equidad*. Madrid: Editorial Universitaria Tecnos, 1986.
- ROJAS, P. Remuneraciones de los Profesores en Chile. *Estudios Públicos*, n.71, 1998, p.122-175.
- SALAS, D. *El Problema Nacional*. Facultad de Filosofía y Educación. Universidad de Chile, Santiago, 1917.
- SALAS, V.; ARANDA, R. ¿Por qué es necesaria la participación del Estado en Educación Superior? El Caso del Financiamiento Estudiantil. *Estudios Sociales*. n.110, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 2002.
- SAN MIGUEL, J. Capítulo 4. Programa de Educación Básica Rural. In: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (ed.). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999, p. 91-110.
- SAPELLI, C. Introducción: La Economía de la Educación y el Sistema Educativo Chileno. *Cuadernos de Economía*, n.118, 2002, p. 281-296.

SAPELLI, C.; VIAL, B. The performance of private and public school in the Chilean voucher system. *Cuadernos de Economía*, n.118, 2002, p. 423-454.

STIGLITZ, J. *La economía del sector público*. Madrid: Antonio Bosch Editor, 2000, 738 p.

TEDESCO, J.C. *Reformas Educativas en América Latina: Discusiones sobre Equidad, Mercado y Políticas Públicas*. Serie Estudios n.14, Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo. Talca. 1998, 42 p.

TOKMAN, A.M. *Is private education better? Evidence from Chile*. Banco Central de Chile, Documento de trabajo 147, febrero 2002, 44 p.

UNDURRAGA, G. Capítulo 11. Programa de Becas al Exterior para profesores en servicio. In: GARCÍA-HUIDOBRO, J.E. (ed.). *La Reforma Educativa Chilena*. Madrid: Editorial Popular, 1999, p. 215 -231.

Recebido em 16 de março de 2005 e aprovado em 10 de junho de 2005.