



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Escuela de Sistemas de Información y Auditoría

**ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA
INVERSIÓN EN LA REFORMA EDUCACIONAL
CHILENA**

Seminario para optar al Título de Ingeniero en Información y Control de Gestión

Rodolfo Estévez Garay

DIRECTOR
Francisco Arroyo Schick

Santiago, Chile
2005

Señorita
María Paulina Zunino
Sub Director
Escuela de Sistemas de Información y Auditoría
PRESENTE

Estimada Profesora:

Cumplo con informar a usted del resultado del Seminario de Título “**Análisis de la Efectividad de la Inversión en la Reforma Educacional Chilena**”, realizado por el alumno Rodolfo Estévez Garay, quien opta al título de Ingeniero en Información y Control de Gestión.

El objetivo principal del seminario fue introducir una metodología de análisis para observar objetivamente la efectividad del importante incremento del gasto en educación en los últimos 14 años como herramienta para mejorar la calidad de la educación impartida por los colegios públicos y privados adscritos al sistema público, efecto que se debería reflejar en progresos evidentes en las capacidades con que egresan los respectivos alumnos.

Los datos disponibles, provenientes de los resultados de las pruebas internacionales a que han sido sometidos los alumnos son bastante concluyentes en términos de que la calidad de la educación pública no ha progresado, mientras el gasto público que pretendía impulsarla se ha triplicado, sólo aumentó la cantidad de alumnos beneficiados. El trabajo del seminario se centró en identificar los posibles problemas que impiden el progreso deseado y en las propuestas que podrían resolver la baja productividad actual.

La principal conclusión del trabajo efectuado, que debería haberse reflejado en este informe, es que la reforma educacional impulsada por los gobiernos de la concertación ha decidido intervenir selectivamente en sólo algunos de los aspectos relevantes de la “función de producción educacional – concepto fundamental que ni siquiera es abordado por los responsables de la reforma – en consecuencia se han descuidado aspectos esenciales para lograr los resultados buscados. Para mejorar la efectividad de la inversión en educación se deberán incorporar a los equipos que diseñan las nuevas propuestas expertos en diseño estratégico y gestión de alta complejidad cuyo aporte puede ser trascendental para lograr una estrategia efectiva e integral.

Lamentablemente el presente informe no logró estructurar metodológicamente la tesis del seminario, tarea que queda pendiente, sin embargo si aporta habiendo reunido una base de información significativa.

En conformidad de lo anterior propongo a usted una nota 4,5 (cuatro coma cinco) para el autor del presente trabajo.

Le saluda atentamente,

Francisco Arroyo Schick
Profesor Guía del Seminario

A mi gran familia...

AGRADECIMIENTOS

Esta obra es fruto del esfuerzo personal hacia el logro de una meta, la cual es ser profesional. Pero este objetivo no habría sido cumplido sino hubiese tenido el apoyo de amigos, familiares y compañeros de trabajo.

Agradezco, en primer lugar, a mis padres, Leonor y Marco, y a mis hermanos, Daniel, Alejandro y Cristóbal, los cuales me apoyaron siempre en todo momento. Han sido el pilar en mi vida y han dejado una huella imborrable en mi corazón.

Luego, a mis amigos, profesores, compañeros de clase y de trabajo, todos aquellos que con sus consejos, ánimos y enseñanzas han hecho de mí un ser humano mejor y más completo. Sin ustedes no habría logrado este estudio.

Al Departamento de Sistemas de Información y Auditoría y sus personas, profesionales que me acogieron en un momento difícil de mi pasar y prestaron todos los recursos técnicos y humanos para que yo pudiese elaborar este Seminario.

Por último quisiera expresar mis sincera gratitud a la mujer que amo, María Eugenia, que con su afecto y cariño, me ha dado la fuerza para avanzar y crecer.

A todos ustedes dedico este Seminario, todos son parte de él, todos estuvieron cuando los requerí y cuando no... **Gracias amigos!**

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
II. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCACIONAL	10
Objetivos de la Reforma Educacional 1990 - 2003	10
Análisis de la Hipótesis del Ministerio de Educación.....	12
Marco Metodológico	13
Medios para desarrollar la Reforma Educacional	15
Resultados de la Reforma Educacional.....	29
Objetivo 1: Aumentar la cobertura en todos los niveles de enseñanza.....	29
Objetivo 2: Mejorar salarios de los profesionales de la educación y aumentar con ello la estima y motivación del Cuerpo Docente.....	32
Objetivo 3: Mejorar Currículum de Enseñanza, ideando contenidos mínimos y obligatorios para cada nivel de enseñanza.....	34
Objetivo 4: Incorporación de Tecnología en el proceso educativo, creando programas especiales.....	37
Objetivo 5: Mejorar la Infraestructura de liceos y colegios públicos y privados incorporados al sistema público.....	38
Objetivo 6: Mejorar y distribuir textos de estudios a todos los alumnos del sistema público de educación.....	39
Objetivo 7: Implantación y desarrollo de la Jornada Escolar Completa (JEC) como medida que garantizaría, desde el momento de su implantación, el aumento de la calidad en la educación primaria y secundaria.....	40
Objetivo 8: Dar alimentación a los alumnos que participan en el sistema público de educación primaria y secundaria.....	41
Objetivo 9: Asistencia focalizada a los grupos sociales más vulnerables, generando programas y planes especiales, como el P-900 y Proyecto Montegrande.....	42

III. CONTROL DE GESTIÓN	43
P-900	44
FFID	45
Monte grande	45
PME	46
PPF	47
IV. CONCLUSIONES	49
V. REFERENCIAS	53
VI. ANEXO: PLANES Y PROGRAMAS EDUCACIÓN 1990 – 2003, GASTO PÚBLICO Y COBERTURA POR NIVELES.	57
1990.....	57
1991.....	58
1992.....	59
1993.....	60
1994.....	62
1995.....	62
1996.....	64
1997.....	66
1998.....	67
1999.....	68
2000.....	69
2001.....	70
2002.....	70
2003.....	71

I. INTRODUCCIÓN

A principios de 1990 Chile encontraba un nuevo punto de inflexión en su historia social y política. A raíz del plebiscito de 1988, el gobierno autoritario de la época daba paso a un sistema democrático, el cuál está presente hasta el día de hoy.

En materia educacional, el gobierno autoritario de Augusto Pinochet y la Junta Militar realizó una serie de profundas reformas que dieron un giro al Sistema Político y Social. Dada la nueva orientación económica y social de Estado, la educación se emplazó en ese mismo camino. Así, con la entrada del sector privado a la educación pública, nacen los colegios particulares subvencionados y se descentraliza la administración de los colegios, entregándolos a las Municipalidades y Gobiernos Regionales. En la educación superior, se crean las Universidades Privadas y el Sistema de Crédito Universitario para así masificar y ampliar la cobertura en este nivel de enseñanza. La intención era proveer una educación de mayor calidad, con la participación de los privados y no amarrada a la decisión de los poderosos gremios y sindicatos de profesionales de la educación. Dentro de los logros, podemos destacar: el aumento de la participación en educación superior y entregar la posibilidad a familias de ingresos insuficientes poder financiar una carrera universitaria con la ayuda del Estado, se elevó la calidad de enseñanza en los liceos que efectivamente poseen los recursos suficientes para ello y la descentralización de la administración de los colegios.

El gobierno democrático de Patricio Aylwin asumió el modelo económico y social heredado por el gobierno militar y en este contexto comenzó a replantear la educación como un todo. Mantuvo la participación del sector privado en el Sistema Educacional, pero se vio en la necesidad – dada su visión política de gobierno – de realizar una serie de reformas y medidas destinadas a mejorar aún más la educación. Así, comenzó a destinar recursos focalizados hacia los sectores más pobres para aumentar la cobertura y con normas y regulaciones, emanadas del poder central, recuperó la institucionalidad de

los profesionales de la educación y amilanó la participación del sector privado. A partir de 1996, este conjunto de cambios y mejoras se nombran Reforma Educacional.

Para llevar a cabo la Reforma Educacional, el Ministerio de Educación, autoridad competente y responsable de desarrollar la educación en nuestro país, se ha basado en ciertos Principios de Políticas Educativas para lograr el cambio gradual que la caracteriza. Estos principios son:

- Equidad: como provisión de igualdad de oportunidades para una educación que se hace cargo de las diferencias (ingreso laboral, situación social, poder adquisitivo, entre otras) y que discrimina a favor de los grupos más vulnerables.
- Educación de Calidad: en los procesos y resultados del aprendizaje.
- Normas y Regulaciones: por incentivos, información y evaluación.
- Instituciones abiertas: a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales. Así, el desarrollo de la educación nace desde los liceos y colegios, retroalimentando desde abajo al Sistema Educativo.
- Estrategias diferenciadas: y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no en una receta metodológica o curricular homogénea, conservando, sin embargo, un núcleo común a todo el país.
- Políticas estratégicas de Estado: definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

Este año se cumplirán 15 años desde la instauración del ejercicio pleno de un sistema democrático de gobierno, los mismos que tendrán los cambios realizados en educación, dentro y fuera de la Reforma Educativa. Muchos acontecimientos han cambiado la imagen y posición de nuestro país y nuestros habitantes: crecimiento económico, mejor infraestructura vial, mayor alcance y calidad en las comunicaciones, tratados de libre comercio internacionales y educación son algunos aspectos destacados.

Analizaremos, en los siguientes capítulos, la efectividad de la inversión en la Reforma Educacional chilena. Para ello conoceremos los objetivos de este proceso, los recursos empleados y los resultados entregados por el Sistema Educacional integrado a la reforma.

II. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCACIONAL

Objetivos de la Reforma Educacional 1990 - 2003

Para lograr avances en materia de educación, el Ministerio de Educación generó una serie de objetivos estratégicos que se intentaron consolidar en la Reforma Educacional. El siguiente listado es un extracto de algunos de estos objetivos, posibles de encontrar en el sitio Web del Ministerio de Educación:

- Justicia Social en Educación: la Reforma pretende hacer justicia social mediante el incremento de aportes públicos, a través del mejoramiento de calidad del servicio educativo para los grupos más vulnerables, mediante una canalización preferencial del financiamiento público hacia los más necesitados, a través de la jornada escolar completa y alimentación gratuita a los alumnos en sus escuelas.
- Educación Eficiente como Función Pública: se expresa en la Reforma Educacional como un recuperado rol responsable, activo y regulador del Estado en un régimen descentralizado, donde el sector privado pierde autonomía frente a la toma de decisiones y su accionar dentro de la educación.
- Educación Integral y Pedagogía para el Aprendizaje: con la Reforma Educacional se pretende dejar de lado la pedagogía autoritaria y reemplazarla por una más participativa, donde el eje sería “aprender a aprender” y una participación más activa del alumno en el proceso educativo. Para ello, la autoridad creó Manuales y Programas de Contenidos Mínimos y Obligatorios para normar y desarrollar esta educación integral.

Es así como todos los planes y programas generados e implantados en nuestro país pretendieron considerar estos objetivos como Fundamentos Sociales para la Reforma Educativa. Pero en la práctica, los verdaderos objetivos fueron:

- Aumentar la cobertura en todos los niveles de enseñanza.
- Mejorar salarios de los profesionales de la educación y aumentar con ello la estima y motivación del Cuerpo Docente.
- Mejorar Currículum de Enseñanza, ideando contenidos mínimos y obligatorios para cada nivel de enseñanza.
- Incorporación de Tecnología en el proceso educativo, creando programas especiales.
- Mejorar la Infraestructura de liceos y colegios públicos y privados incorporados al sistema público.
- Mejorar y distribuir textos de estudios a todos los alumnos del sistema público de educación.
- Implantación y desarrollo de la Jornada Escolar Completa (JEC) como medida que garantizaría, desde el momento de su implantación, el aumento de la calidad en la educación primaria y secundaria.
- Dar alimentación a los alumnos que participan en el sistema público de educación primaria y secundaria.
- Asistencia focalizada a los grupos sociales más vulnerables, generando programas y planes especiales, como el P-900 y Proyecto Montegrande.¹

¹ Las características de estos programas se encuentran en el anexo adjunto.

Análisis de la Hipótesis del Ministerio de Educación

En el sitio Web del Ministerio de Educación podemos encontrar variada información acerca de todas las actividades desarrolladas y programadas.

De aquí podemos interpretar la hipótesis empleada en la Reforma Educacional. Ésta será:

Para lograr una educación equitativa y de calidad, se deberá uniformar el currículum educacional para todos dentro de un ambiente de Jornada Escolar Completa, con una adecuada infraestructura inmobiliaria y técnica, más un cuerpo docente bien tratado, pagado y con mejores condiciones de trabajo.

La intención de esta hipótesis será centralizar la administración de la educación en nuestro país, en cuanto a los contenidos y la manera de enseñar. Con la implementación de la Jornada Escolar Completa y el mejoramiento de la infraestructura, se pretende conseguir una educación con igualdad de oportunidades para todos. Y, por último, la mejora en el trato y la remuneración del cuerpo docente garantizaría un profesional más motivado y entregado a las labores diarias que busca mejorar la calidad de la educación.

Cabe mencionar que no se realizó un esfuerzo metodológico para reconocer sistemáticamente la Función de Producción implícita en el Sistema Educacional Chileno. Simplemente se parte de la base de que con las mejores propuestas se lograrán los resultados deseados. No se analiza en toda su complejidad el Modelo de Producción Educacional. Desde un punto de vista metodológico es fundamental analizar en detalle las “fuerzas conductoras” (*driving forces*) del Modelo Educacional Chileno aquellas que determinan el comportamiento de los diversos actores involucrados.

Marco Metodológico

Para analizar la hipótesis del Ministerio es necesario reconocer cómo operan las dinámicas de la educación. A la luz de esto se podrá estimar la eficacia de las hipótesis básicas de la Reforma Educacional Chilena.

En nuestra investigación hemos detectado algunos de los factores más relevantes que componen la función de producción del Sistema Educacional Chileno:

1. Alumnos
2. Profesores
3. Dirección del Establecimiento
4. Currículum de Enseñanza
5. Tecnologías de Enseñanza
6. Recursos de Infraestructura
7. Recursos de Equipamiento
8. Recursos de Gestión
9. Recursos Económicos
10. Comunidad Educacional
11. Propietarios y Sostenedores
12. Autoridades Educativas
13. Comunidad Directa Asociada
14. Comunidad Local

Estos factores de producción, son determinantes para obtener un alumno graduado con todas las capacidades, habilidades y fortalezas que su potencial y esfuerzo permitan, pueden llegar a tener múltiples atributos que influyen simultáneamente en la función de producción educacional. Además, recalamos que estos factores, dada su complejidad, no son fáciles de describir y predecir su comportamiento, al contrario de lo que pudiese ocurrir con un insumo industrial.

Cada factor de producción educacional debe ser investigado en profundidad para reconocer sus particularidades y su variabilidad, esto da la clave para la correcta formulación de la función de producción educacional. A partir de ello se puede lograr una comprensión global sistémica. No basta con un conjunto de principios y objetivos acuñados sobre la marcha si no se entiende el problema parte por parte.

Medios para desarrollar la Reforma Educativa

Para poder llevar a cabo la Reforma Educativa, el Gobierno junto con el sector privado han debido incrementar los recursos utilizados en educación. Estos recursos han sido destinados, casi en su totalidad, en crear e implementar planes y programas de mejoramiento. Se entiende que los recursos invertidos han sido fundamentados en la hipótesis identificada anteriormente.

A continuación presentamos una tabla resumen con el gasto público efectuado en cada plan y programa llevado a cabo por el Ministerio de Educación. Para una mejor presentación, hemos dividido en dos esta tabla. La primera la componen los años 1990 a 1996 y la segunda, desde 1997 a 2003. En algunos ítems no pudimos precisar el monto de gasto, debido a los deficientes canales de información mantenidos por agentes públicos y privados.

Tabla 1: Gasto Anual en Planes y Programas de la Reforma Educacional (miles de pesos corrientes)²

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
P-900 ³	Preescolar y Primaria	16.169.280	17.993.760	18.351.840	20.689.920	19.396.320	19.542.240	20.398.560
Programa Educación Parvularia	Preescolar	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Ampliación Cobertura	Preescolar	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Educación Especial	Educación Especial	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Aporte Económico a Grupos Diferenciales	Educación Especial	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Educación Básica ⁴	Primaria	Año de Inicio: 1992		12.234.560	13.793.280	12.930.880	13.028.160	13.599.040
Programa Educación Rural ⁵⁶	Primaria	Año de Inicio: 1992		1.223.456	1.379.328	1.293.088	1.302.816	1.359.904
Campaña para la lectura, escritura y matemática	Primaria	Año de Inicio: 2003						

² Sin información: "s. i."

³ Según fuentes del Ministerio de Educación, el gasto anual promedio corresponde a 48 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

⁴ Entre los años 1992 y 1997 el programa se conoce como MECE-Básica y Rural, con un gasto promedio anual de 32 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

⁵ Entre los años 1992 y 1997 el programa se encontraba incluido en MECE-Básica. No debe agregarse para el cálculo total de esos años.

⁶ El gasto anual promedio es de 3,2 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Programa MECE-Media ⁷	Secundaria	Año de Inicio: 1995					14.045.985	14.661.465
Programa Liceo para Todos ⁸	Secundaria	Año de Inicio: 2000						
Montegrande	Secundaria	Año de Inicio: 1997						
Programa Mejoramiento Educativo (PME) ^{9,10}	Primaria, Secundaria y Adultos ¹¹	Año de Inicio: 1992		s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa de Gestión Escolar Orientado a Resultados	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Educación Intercultural Bilingüe	Estudiantes Indígenas	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Red Enlaces ^{12,13}	Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1992		7.684.833	8.663.904	8.112.209	8.183.313	8.541.897
Textos Escolares	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Recursos Educativos	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.

⁷ El gasto anual promedio es de 34,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

⁸ El gasto anual promedio es de 3,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

⁹ Los montos de gastos para los años 1998 al 2002 son expresados en pesos del 2002.

¹⁰ Entre los años 1992 y 1997 este programa está incluido en MECE-Básica y Rural. No deben agregarse en cálculo final de gasto.

¹¹ Benefició a la Educación Primaria desde 1992, la Secundaria desde 1996 y la Adulta desde 1998.

¹² El gasto anual promedio es de 20,1 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

¹³ Entre los años 1992 y 1997 el programa se encontraba dentro de MECE-Básica y Rural. No debe agregarse para el cálculo final de esos años.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Programa Apoyo Integral. Útiles Escolares	Preescolar, Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Aporte de Capital (JEC ¹⁴)	Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1998						
Programa ChileCalifica	Educación de Adultos	Año de Inicio: 2002						
Programa Explora	Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1995					s. i.	s. i.
FONDAP ¹⁵	Superior	Año de Inicio: 1999						
FONDECYT ¹⁶	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	10.730.226	12.751.723
FONDEF ¹⁷	Superior	Año de Inicio: 1997						
Programa Genoma en Recursos Naturales Renovables	Superior	Año de Inicio: 2001						
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	Superior	Año de Inicio: 1997						
Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	Superior	Año de Inicio: 2000						

¹⁴ Jornada Escolar Completa.

¹⁵ Centros de Excelencia en Investigación Avanzada.

¹⁶ Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

¹⁷ Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Programa de Desarrollo en Innovación Tecnológica	Superior	Año de Inicio: 2001							
Programa de Pasantías Internacionales	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2001							
Becas en el Exterior para Profesionales de la Educación ¹⁸	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 1996							2.294.838
Formación para Apropiación Curricular con Apoyo de Universidades ¹⁹ (PPF) ²⁰	Cuerpo Docente Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1998							
Talleres Comunes de Perfeccionamiento a Docentes en Servicio	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes Presencial y Asistencia Técnica	Cuerpo Docente Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	

¹⁸ El gasto anual promedio es de 5,4 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

¹⁹ Los montos de gastos para los años 1998 al 2002 son expresados en pesos del 2002.

²⁰ En algunos textos y estudios realizados por organismos públicos, el programa se conoce como Programa de Perfeccionamiento Fundamental.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes a Distancia Vía Textos	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes a Distancia con TIC	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Aseguramiento de los Aprendizajes Básicos	Cuerpo Docente Primaria	Año de Inicio: 2000						
SNED ²¹	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2003						
Programa de Alimentación Escolar	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa de Fortalecimiento Formación Inicial Docente (FFID) ²² ₂₃	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 1997						
Programa El Inglés abre puertas	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2003						
Programa Actualización Curricular ²⁴	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 1998						
Programa de Salud Escolar	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.

²¹ Sistema Nacional de Evaluación Docente.

²² El gasto asignado al programa incluye los dineros asignados a Becas para Estudiantes Destacados Pedagogía.

²³ Los montos de gastos para los años 1998 al 2001 son expresados en pesos del 2001.

²⁴ El gasto anual promedio es de 7,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Programa de Apoyo Integral	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa de Recreación Estudiantil	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Becas Indígenas	Primaria, Secundaria y Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Beca Liceo para Todos	Secundaria	Año de Inicio: 2000						
Subsidio Arancel PSU ²⁵	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Beca Juan Gómez Millas	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Beca para Estudiantes Hijos Profesionales de la Educación	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Beca para Estudiantes Destacados Pedagogía ^{26 27}	Superior	Año de Inicio: 1997						
Becas Nuevo Milenio	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.
Programa Nacional Becas de Postgrado	Superior	Año de Inicio: 1997						
Subtotal		16.169.280	17.993.760	30.586.400	34.483.200	32.327.200	57.346.611	63.705.626
Diferencia de Gasto no Identificada		289.362.740	369.996.690	419.033.680	537.937.920	630.905.717	602.285.415	718.239.174

²⁵ Prueba de Selección Universitaria.

²⁶ Estas Becas están incluidas en el Programa FFID entre los años 1997 y 2001. No deben agregarse para calcular el gasto total para esos años.

²⁷ Los montos de gastos para los años 1998 al 2001 son expresados en pesos del 2001.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total (en pesos)²⁸		305.532.020	387.990.450	449.620.080	572.421.120	663.232.917	659.632.026	781.944.800
Total (en dólares)		907.000	1.035.000	1.176.000	1.328.000	1.461.300	1.620.200	1.840.000

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
P-900 ²⁹	Preescolar y Primaria	21.110.880	22.740.960	25.329.600	24.488.640	31.497.600	34.194.240	28.772.160
Programa Educación Parvularia	Preescolar	s. i.	1.077.907					
Programa Ampliación Cobertura	Preescolar	s. i.	10.197.416					
Programa Educación Especial	Educación Especial	s. i.	356.910					
Aporte Económico a Grupos Diferenciales	Educación Especial	s. i.	1.017.905					
Programa Educación Básica ³⁰	Primaria	14.073.920	s. i.	5.911.537				
Programa Educación Rural ³¹ ₃₂	Primaria	1.407.392	1.516.064	1.688.640	1.832.576	2.099.840	2.279.616	1.918.144

²⁸ El monto se obtuvo al multiplicar el presupuesto en dólares por el tipo de cambio al 30 de diciembre del año respectivo.

²⁹ Según fuentes del Ministerio de Educación, el gasto anual promedio corresponde a 48 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

³⁰ Entre los años 1992 y 1997 el programa se conoce como MECE-Básica y Rural, con un gasto promedio anual de 32 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

³¹ Entre los años 1992 y 1997 el programa se encontraba incluido en MECE-Básica. No debe agregarse para el cálculo total de esos años.

³² El gasto anual promedio es de 3,2 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Campaña para la lectura, escritura y matemática	Primaria	Año de Inicio: 2003						899.130
Programa MECE-Media ³³	Secundaria	15.173.445	16.345.065	18.205.650	19.757.460	Año de Término: 2000		
Programa Liceo para Todos ³⁴	Secundaria	Año de Inicio: 2000			2.004.380	2.296.700	2.493.330	3.887.487
Montegrande	Secundaria	1.119.300	4.135.100	3.787.400	4.297.400	3.859.300	4.559.232	1.416.506
Programa Mejoramiento Educativo (PME) ^{35 36}	Primaria, Secundaria y Adultos ³⁷	s. i.	3.607.124	3.004.692	2.322.405	3.120.525	2.473.000	1.854.650
Programa de Gestión Escolar Orientado a Resultados	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	223.443
Educación Intercultural Bilingüe	Estudiantes Indígenas	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	383.004
Red Enlaces ^{38 39}	Primaria y Secundaria	8.840.181	9.522.777	10.606.770	11.510.868	13.189.620	14.318.838	12.048.342
Textos Escolares	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	10.986.702

³³ El gasto anual promedio es de 34,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

³⁴ El gasto anual promedio es de 3,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

³⁵ Los montos de gastos para los años 1998 al 2002 son expresados en pesos del 2002.

³⁶ Entre los años 1992 y 1997 este programa está incluido en MECE-Básica y Rural. No deben agregarse en cálculo final de gasto.

³⁷ Benefició a la Educación Primaria desde 1992, la Secundaria desde 1996 y la Adulta desde 1998.

³⁸ El gasto anual promedio es de 20,1 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

³⁹ Entre los años 1992 y 1997 el programa se encontraba dentro de MECE-Básica y Rural. No debe agregarse para el cálculo final de esos años.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Programa Recursos Educativos	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	989.291	
Programa Apoyo Integral. Útiles Escolares	Preescolar, Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	1.024.240	
Programa Aporte de Capital (JEC ⁴⁰)	Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1998	36.285.599	78.452.773	s. i.	158.044.479	s. i.	74.315.763	
Programa ChileCalifica	Educación de Adultos	Año de Inicio: 2002							5.093.868
Programa Explora	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	371.050	634.065	709.386	
FONDAP ⁴¹	Superior	Año de Inicio: 1999		s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	3.479.194	
FONDECYT ⁴²	Superior	14.317.309	15.292.551	17.890.548	17.376.968	19.013.745	21.713.363	18.000.743	
FONDEF ⁴³	Superior	7.316.000	7.645.220	7.935.738	7.740.000	9.660.000	12.500.000	12.500.000	
Programa Genoma en Recursos Naturales Renovables	Superior	Año de Inicio: 2001				s. i.	s. i.	391.271	
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	Superior	15.539.722	16.454.233	17.702.294	17.876.607	20.373.522	20.656.340	20.862.903	
Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	Superior	Año de Inicio: 2000			s. i.	230.625	732.654	702.981	

⁴⁰ Jornada Escolar Completa.

⁴¹ Centros de Excelencia en Investigación Avanzada.

⁴² Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

⁴³ Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Programa de Desarrollo en Innovación Tecnológica	Superior	Año de Inicio: 2001				153.750	2.496.116	2.511.288
Programa de Pasantías Internacionales	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2001				s. i.	s. i.	224.600
Becas en el Exterior para Profesionales de la Educación ⁴⁴	Cuerpo Docente	2.374.974	2.558.358	2.849.580	3.092.472	3.543.480	3.846.852	3.236.868
Formación para Apropiación Curricular con Apoyo de Universidades ⁴⁵ (PPF) ⁴⁶	Cuerpo Docente Primaria y Secundaria	Año de Inicio: 1998	1.220.674	4.212.589	4.075.575	4.212.210	3.482.130	325.759
Talleres Comunales de Perfeccionamiento a Docentes en Servicio	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	118.764
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes Presencial y Asistencia Técnica	Cuerpo Docente Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	13.812

⁴⁴ El gasto anual promedio es de 5,4 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

⁴⁵ Los montos de gastos para los años 1998 al 2002 son expresados en pesos del 2002.

⁴⁶ En algunos textos y estudios realizados por organismos públicos, el programa se conoce como Programa de Perfeccionamiento Fundamental.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes a Distancia Vía Textos	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	17.470
Proyecto de Perfeccionamiento Docentes a Distancia con TIC	Cuerpo Docente	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	110.000
Aseguramiento de los Aprendizajes Básicos	Cuerpo Docente Primaria	Año de Inicio: 2000			s. i.	s. i.	s. i.	23.313
SNED ⁴⁷	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2003						9.777.562
Programa de Alimentación Escolar	Todos los Niveles	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	85.661.718
Programa de Fortalecimiento Formación Inicial Docente (FFID) ⁴⁸ ₄₉	Cuerpo Docente	0 ⁵⁰	4.163.258	2.915.192	2.747.339	3.756.298	2.937.158	Año de Término: 2002
Programa El Inglés abre puertas	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 2003						1.198.840
Programa Actualización Curricular ⁵¹	Cuerpo Docente	Año de Inicio: 1998	3.553.275	3.957.750	4.295.100	4.921.500	5.342.850	Año de Término: 2002
Programa de Salud Escolar	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	4.774.592

⁴⁷ Sistema Nacional de Evaluación Docente.

⁴⁸ El gasto asignado al programa incluye los dineros asignados a Becas para Estudiantes Destacados Pedagogía.

⁴⁹ Los montos de gastos para los años 1998 al 2001 son expresados en pesos del 2001.

⁵⁰ Hubo un atraso en la ejecución del proyecto, por lo tanto en 1997 el gasto fue de \$0.

⁵¹ El gasto anual promedio es de 7,5 millones de dólares. Su equivalencia en pesos se obtuvo al aplicar el tipo de cambio de dólar observado al 30 de diciembre del año respectivo.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Programa de Apoyo Integral	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	5.058.067
Programa de Recreación Estudiantil	Primaria y Secundaria	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	729.759
Becas Indígenas	Primaria, Secundaria y Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	4.104.308
Beca Liceo para Todos	Secundaria	Año de Inicio: 2000			s. i.	s. i.	s. i.	1.924.000
Subsidio Arancel PSU ⁵²	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	232.712
Beca Juan Gómez Millas	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	5.322.236
Beca para Estudiantes Hijos Profesionales de la Educación	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	1.999.890
Beca para Estudiantes Destacados Pedagogía ^{53 54}	Superior	0 ⁵⁵	99.616	275.042	509.292	846.789	s. i.	1.052.813
Becas Nuevo Milenio	Superior	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	s. i.	2.399.966
Programa Nacional Becas de Postgrado	Superior	1.047.981	1.170.058	1.373.585	1.620.638	2.153.154	3.256.333	3.501.646
Subtotal		92.073.531	146.309.932	200.187.843	125.547.720	283.344.187	137.916.117	353.340.866
Diferencia de Gasto no Identificada		795.023.239	902.616.848	1.072.624.557	1.373.155.840	1.546.141.413	2.011.334.343	1.501.864.034

⁵² Prueba de Selección Universitaria.

⁵³ Estas Becas están incluidas en el Programa FFID entre los años 1997 y 2001. No deben agregarse para calcular el gasto total para esos años.

⁵⁴ Los montos de gastos para los años 1998 al 2001 son expresados en pesos del 2001.

⁵⁵ Hubo un atraso en la ejecución del proyecto, por lo tanto en 1997 el gasto fue de \$0.

Planes y Programas	Nivel de Enseñanza y Beneficiario	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total (en pesos)⁵⁶		887.096.770	1.048.926.780	1.272.812.400	1.498.703.560	1.829.485.600	2.149.250.460	1.855.204.900
Total (en dólares)		2.017.000	2.214.000	2.412.000	2.617.000	2.788.000	3.017.000	3.095.000

⁵⁶ El monto se obtuvo al multiplicar el presupuesto en dólares por el tipo de cambio al 30 de diciembre del año respectivo.

Resultados de la Reforma Educacional

Todos los recursos invertidos en los distintos planes y programas detallados en la sección anterior fueron destinados a cumplir objetivos generales que persigue la Reforma Educacional y objetivos específicos de cada plan y programa.

Analizaremos el cumplimiento de estos objetivos y su repercusión en el Sistema Educacional Chileno.

Objetivo 1: Aumentar la cobertura en todos los niveles de enseñanza.

Según la información extraída de fuentes de información gubernamentales – MINEDUC, MIDEPLAN – y de fuentes privadas, la cobertura en todos los niveles de enseñanza ha aumentado entre 1990 y 2003. Consideramos a todos los alumnos, ya sea de instituciones públicas y privadas.

Nivel de Enseñanza / Cobertura	1990	2003	A u m e n t o n e t o
Preescolar	20,9%	36,9%	76,56%
Primaria	96,8%	99,2%	2,48%
Secundaria	80,3%	93,8%	16,81%
Terciaria	16,0%	30,6%	91,25%

Los aumentos más significativos se registran en los niveles de enseñanza extremos (Preescolar y Terciaria), a pesar de no ser los niveles de enseñanza de mayor importancia y consideración dentro de la Reforma Educacional. Los primeros programas y esfuerzos del Ministerio de Educación y del sector privado involucrado en el sector educacional fueron dirigidos especialmente a los niveles primarios y secundarios.

Los Planes y Programas descritos en la sección anterior, en su mayoría están destinados a los niveles de enseñanza primario y secundario, considerando aproximadamente un 75% del gasto identificable. Por ello, se puede inferir que el 25% restante del gasto identificable fue más efectivo que el anterior, dada las cifras obtenidas en nuestra investigación. Pero, debemos considerar que los niveles de cobertura iniciales ya eran altos, por lo que una mejora significativa no era esperable. Haciendo una comparación con el empleo, donde siempre habrá una fracción de la población en edad de trabajar que está desempleada (desempleo natural), también debería existir una fracción de estudiantes en edad de integrar los niveles primarios y secundarios que no se encontrarán considerados en la estadística. Factores como trabajo juvenil, mala conducta, mal rendimiento y violencia intrafamiliar son algunos de los argumentos encontrados en múltiples autores para explicar porque no se logra una cobertura absoluta.

Creemos conveniente analizar la evolución por quintiles de ingreso, ya que una evolución general esconde ciertos aspectos del logro de aumento de cobertura. Así, podremos medir la evolución de las políticas focalizadas, descritas en los planes P-900, Montegrande y Liceo para Todos, ente otros.

Evolución de la cobertura educacional por estratos socio económicos (1990 - 2003) en porcentajes

	Nivel Preescolar		Nivel Primario		Nivel Secundario		Nivel Terciario	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
I	16,9	30,3	95,5	98,5	73,3	87,5	4,4	14,5
II	17,5	34	96,9	99,1	76,3	91,7	7,8	21,2
III	20,4	35	97,6	99,5	80,5	94	12,4	32,8
IV	27,2	36,1	97,5	99,5	87,2	96,9	21,3	46,4
V	32,4	49,1	98,9	99,5	94,3	98,7	40,2	73,7

Según la clasificación de los quintiles diseñados por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)⁵⁷, los planes focalizados hacia los sectores más vulnerables, debieran ser dirigidos hacia los quintiles I y II. Dadas las cifras recogidas de los organismos públicos, el aumento es considerable nuevamente para los niveles de enseñanza más extremos y bajos para los niveles de enseñanza más importantes considerados dentro de la Reforma Educacional. Así, los aumentos netos para cada quintil, según nivel de enseñanza, son:

Quintil I

Nivel de Enseñanza / Cobertura	1990	2003	Aumento neto
Preescolar	16,9%	30,3%	79,29%
Primaria	95,5%	98,5%	3,14%
Secundaria	73,3%	87,5%	19,37%
Terciaria	4,4%	14,5%	229,55%

Quintil II

Nivel de Enseñanza / Cobertura	1990	2003	Aumento neto
Preescolar	17,5%	34,0%	94,29%
Primaria	96,9%	99,1%	2,27%
Secundaria	76,3%	91,7%	20,18%
Terciaria	7,8%	21,2%	171,79%

El comportamiento por quintil se asemeja al descrito en el total, al comienzo del análisis de este objetivo. A pesar de estar frente a planes y programas focalizados, el aumento de la cobertura es parecido a los quintiles sin intervención directa, excepto en el nivel superior, donde el aumento duplica al general.

⁵⁷ Los quintiles representan el nivel de ingreso de cada hogar. Así el quintil I representa al 20% de los hogares más pobres de Chile y el quintil V al 20% más rico. Para ver los montos en dinero que componen cada quintil, sirva consultar estudios y encuestas CASEN del MIDEPLAN.

Objetivo 2: Mejorar salarios de los profesionales de la educación y aumentar con ello la estima y motivación del Cuerpo Docente.

Los esfuerzos para mejorar la situación de los Profesionales de la Educación están presentes. Existen planes y programas dirigidos especialmente para aumentar los salarios, como destacan la creación de Estatutos Docentes y el Sistema Nacional de Desempeño Docente (SNED).

Destacamos la existencia de esfuerzos y políticas, pero el contenido de los Estatutos Docentes – hasta la fecha se han promulgado tres y está un cuarto en estudio – evidencia una nueva postura y trato hacia el Gremio. Se vuelve a sindicalizar la actividad y se otorga nuevamente poder de negociación al Magisterio para resolver problemas de sueldo y asignaciones extras. Se crea una escala de sueldos, donde, al principio se privilegiaban los años de antigüedad sobre la calidad del docente. Luego, con la entrada del Sistema de Evaluación Voluntario de Desempeño en el 2000 – antecesor al SNED - se comenzó a dar mayor relevancia a la calidad. Pero, el SNED fija como herramientas de medición el SIMCE⁵⁸, sistema que ha mostrado serias falencias al momento de su aplicación, como fraudes y engaños concertados entre los docentes. Estos problemas fueron descubiertos en la prensa y denunciados al Ministerio de Educación. Todavía no se ve una propuesta de mejora y el SNED seguirá funcionando igual.

⁵⁸ Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.

En resumen, los sueldos han tenido el siguiente comportamiento:

Tabla 2: Remuneración de Docentes con jornada 44 horas (valor pesos promedio año 2002)

Año	Sector municipal				Sector particular subvencionado	
	Promedio	Incremento	Mínimo	Incremento	Mínimo	Incremento
1990	264.670	-	146.351	-	75.271	-
1991	283.458	7,1%	176.706	20,7%	164.246	118,2%
1992	331.359	16,9%	196.337	11,1%	188.978	15,1%
1993	372.589	12,4%	207.796	5,8%	192.907	2,1%
1994	423.744	13,7%	241.128	16,0%	215.663	11,8%
1995	466.317	10,0%	266.100	10,4%	260.583	20,8%
1996	500.578	7,3%	292.492	9,9%	291.229	11,8%
1997	547.048	9,3%	321.136	9,8%	319.481	9,7%
1998	575.290	5,2%	349.961	9,0%	349.705	9,5%
1999	604.103	5,0%	373.540	6,7%	373.539	6,8%
2000	630.681	4,4%	395.493	5,9%	395.493	5,9%
2001	647.540	2,7%	400.659	1,3%	400.659	1,3%
2002	677.624	4,6%	401.087	0,1%	401.087	0,1%

Es evidente el alza de los sueldos y, producto de la aplicación del Estatuto Docente, se niveló la remuneración mínima entre el sector municipal y particular subvencionado. Es decir, se entiende que el Ministerio de Educación considera al sector particular subvencionado como Educación Pública.

Sí fijamos nuestra atención a los objetivos generales expuestos en la Reforma Educacional, veremos que el Estado persigue una Educación Pública Eficiente. Dado los resultados expuestos en nuestra investigación, podemos inferir que el alza de las remuneraciones docentes no ha aumentado la eficiencia de la Educación Pública, tampoco la autoestima y la motivación, ya que los paros siguen sucediéndose año tras año y la política sindical del Ministerio de Educación otorga poderes de decisión al Colegio de Profesores que entraba el proceso de modernización ideado por el gobierno.

Objetivo 3: Mejorar Currículum de Enseñanza, ideando contenidos mínimos y obligatorios para cada nivel de enseñanza.

En el año 1995 comenzó a aplicarse el nuevo Currículum de Enseñanza Básica y en 1998, luego de una consulta nacional a los docentes involucrados, comenzó a aplicarse el nuevo Currículum de Enseñanza Media.

Para medir la calidad de estos nuevos currículums, Chile participa en evaluaciones internacionales, como el TIMMS⁵⁹ y PISA⁶⁰. Así, en el TIMMS de 1999 – la primera vez que nuestro país participó – los resultados fueron bajos, quedando Chile ubicado en los últimos lugares de un total de 45 países aproximadamente. La explicación que se dio, en su momento, fue que los alumnos que habían rendido la prueba en ese año estaban bajo el régimen antiguo y no tenían los conocimientos que el nuevo Currículum podía entregarles. Se esperaba una mejoría para el siguiente TIMMS, llevado a cabo en el 2003. Los resultados fueron igual de malos: Chile quedó ubicado en el lugar 40 de 45 en la sección de Matemáticas y 37 de 45 en la parte de Ciencias.

Así, los puntajes fueron:

Lugar	País	Prom. Matemáticas
1°	Singapur	605
2°	Corea del Sur	589
3°	Hong Kong SAR	586
4°	China Taipei	585
5°	Japón	570
15°	Estados Unidos	504
<i>Promedio</i>		466
40°	Chile	387
45°	Sudáfrica	264

Lugar	País	Prom. Ciencias
1°	Singapur	578
2°	China Taipei	571
3°	Corea del Sur	558
4°	Hong Kong SAR	556
5°	Japón	552
10°	Estados Unidos	527
<i>Promedio</i>		473
37°	Chile	413
45°	Sudáfrica	244

⁵⁹ Third International Math and Science Survey.

⁶⁰ Programme for International Student Assessment.

La diferencia de puntaje entre Singapur y el resto de países participantes es el siguiente:

Lugar	País	Brecha
1°	Singapur	-
2°	Corea del Sur	16
3°	Hong Kong SAR	19
4°	China Taipei	20
5°	Japón	35
15°	Estados Unidos	101
<i>Promedio</i>		139
40°	Chile	218
45°	Sudáfrica	341

Lugar	País	Brecha
1°	Singapur	-
2°	China Taipei	7
3°	Corea del Sur	20
4°	Hong Kong SAR	22
5°	Japón	26
10°	Estados Unidos	51
<i>Promedio</i>		105
37°	Chile	165
45°	Sudáfrica	334

En cuanto a las materias evaluadas por el TIMMS que están contenidas en nuestro currículum, para 1999 era de 56% en Matemáticas y 47% en Ciencias. En cambio, para 2003, 74% para Matemáticas y 51% para Ciencias. Existe un aumento, pero no alcanza para poder considerar al Sistema Educacional Chileno dentro de los países de vanguardia. Además, cabe preguntarse qué estándares y qué estudios siguieron los encargados de realizar los nuevos currículums para poder llegar a este resultado.

Las cifras son aún más alarmantes: un 59% de los estudiantes muestran un conocimiento matemático inferior al mínimo que permite describir la prueba TIMMS 2003 y un 44% de los estudiantes muestran un conocimiento científico inferior al mínimo en la misma prueba.⁶¹

En PISA 2000, los resultados son parecidos. El proyecto PISA evalúa las competencias cognitivas y actitudes de los estudiantes e indaga sobre factores o condiciones que favorecen el aprendizaje de los estudiantes, así como sobre las características del sistema educativo que hacen que dicho aprendizaje se distribuya equitativamente o no. Con estos objetivos, PISA mide variables relativas al entorno familiar y social del estudiante, al mismo tiempo que el clima escolar dentro y fuera de la sala de clases.

⁶¹ El detalle de los cuadros citados se pueden encontrar en los estudios PISA y TIMMS referenciados en este trabajo. Estos estudios pueden ser descargados del sitio web www.simce.cl, mantenido por el MINEDUC.

En el área Matemáticas, los resultados fueron:

País	Puntaje	Brecha⁶²
Finlandia	536	-
OCDE	500	36
Estados Unidos	493	43
Portugal	454	82
Argentina	388	148
México	387	149
Chile	384	152
A. Latina	358	178
Brasil	334	202

El estudio confirma el mal desempeño en el área Matemáticas, situándonos sobre el promedio de América Latina, pero muy por debajo del promedio de los países desarrollados, niveles que espera alcanzar la Reforma Educacional.

En el ámbito de las Capacidades Lectoras, los resultados fueron:

País	Puntaje	Brecha⁶³
Finlandia	546	-
Estados Unidos	504	42
OCDE	500	46
Portugal	470	76
México	422	124
Argentina	418	128
Chile	410	136
Brasil	396	150
A. Latina	395	151

Los resultados ofrecen un escenario desfavorable para Chile frente al resto de países desarrollados y similar a los países de la región. Los estudiantes chilenos no entienden lo que leen y esto trasciende al resto de las áreas de estudio y confirma la mediocridad del Sistema Educacional Chileno.

⁶² Será la diferencia de puntaje entre Finlandia y el resto de países incluidos en la lista.

⁶³ Id anterior.

En resumen, este objetivo no se ha cumplido y el país mantiene bajos niveles de competitividad y conocimiento frente a otros países y principales socios comerciales.

Objetivo 4: Incorporación de Tecnología en el proceso educativo, creando programas especiales.

Desde los inicios de la Reforma Educacional, el Ministerio de Educación ha implantado planes y programas que incorporan tecnología en el proceso educativo. Así, uno de los programas símbolo y eje de este objetivo será la Red Enlaces, la cuál partió como parte del MECE – Básica y Rural y a partir de 1995 funciona como programa independiente. La idea principal del proyecto es repartir equipos computacionales en cada escuela municipal y particular subvencionada urbana y rural del país, las cuáles conectadas en red, potencian el aprendizaje y los conocimientos de los estudiantes.

La cobertura del programa y la capacitación de profesores para utilizar los equipos computacionales son la base del mismo. El problema se sitúa en la cultura presente al interior de las escuelas, sobretodo en las rurales. Los directores y profesores de las escuelas escolares no utilizan los equipos otorgados por el Ministerio de Educación por miedo a su destrucción. Las líneas internas están, pero no los terminales para poder interactuar con el resto y las áreas rurales continúan con el aislamiento.⁶⁴ Pero, para el Gobierno, el proyecto es un éxito, al ver las cifras de cobertura y cantidad de profesores capacitados.

⁶⁴ Apuntes de prensa diarios El Mercurio y Diario Financiero.

Objetivo 5: Mejorar la Infraestructura de liceos y colegios públicos y privados incorporados al sistema público.

A raíz de la incorporación de la Jornada Escolar Completa (JEC), la infraestructura de los establecimientos acogidos al sistema público con JEC fue modificada para poder acoger durante todo el día a un número similar o mayor de alumnos.

El comportamiento del gasto en este ítem es el siguiente:

Año	Monto en pesos corrientes
1998	36.285.599
1999	78.452.773
2000	Sin información
2001	158.044.479
2002	Sin información
2003	74.315.763

Según las estadísticas del Ministerio de Educación, la cobertura al 2004 es:

Tipo de Establecimiento	Cantidad Establecimientos	Matrícula
Municipal	4.689	885.753
Particular Subvencionado	2.029	724.388
Total	6.718	1.610.141

El programa que apoya la inversión en JEC ha evidenciado la construcción de nuevas salas de clases, nuevos edificios y se ha mejorado la infraestructura antigua.

Objetivo 6: Mejorar y distribuir textos de estudios a todos los alumnos del sistema público de educación.

El Ministerio de Educación ha cumplido con la distribución de textos escolares para todos los colegios municipales y particulares subvencionados acogidos al programa. El problema radica en el aumento de la calidad de los textos escolares, dónde se han encontrado graves falencias.

Así, a través de la prensa, se han dado a conocer errores en la edición, confección y creación de los textos escolares. Por ejemplo, en los textos de inglés se encontraron errores de redacción y palabras oprobiosas, sin aportar a la enseñanza del idioma. No hubo una revisión acuciosa del contenido y edición de los textos, error reconocido por las autoridades de educación.

Por último, hasta el año 2004, existía un retardo en la entrega de los textos escolares y los alumnos no tenían sus libros a tiempo. Es por ello que el Ministerio de Educación decidió para el 2005 distribuir a través de la JUNAEB los textos – aprovechando la experiencia de esta institución al estar encargada de la repartición de alimentos – y los últimos serán revisados cuatro veces de manera completa.

Objetivo 7: Implantación y desarrollo de la Jornada Escolar Completa (JEC) como medida que garantizaría, desde el momento de su implantación, el aumento de la calidad en la educación primaria y secundaria.

Si revisamos la evaluación de los objetivos 3 y 5 de esta sección, existe un avance en la implantación y cobertura en la JEC, pero la calidad en la enseñanza para los niveles primario y secundario se ha mantenido en sus niveles bajos. No tenemos las estadísticas para el total de establecimientos que interactúan en el nivel secundario de enseñanza, sí para el nivel primario. Así:

Tipo de Establecimiento	Cantidad de Establecimientos⁶⁵	Porcentaje
Municipal	5.641	64
Particular Subvencionado	2.556	29
Particular	617	7
Total	8.814	100

Para poder dar alguna evaluación, nos permitiremos suponer que el 100% de las escuelas primarias corresponden al total de escuelas que deben tener JEC. Así, al 2004 este sería el grado de avance:

Tipo de Establecimiento	Cantidad de Establecimientos	Porcentaje
Municipal	4.689	83,12
Particular Subvencionado	2.029	79,38
Total	6.718	76,22

⁶⁵ Año 2004.

Según fuentes del Ministerio de Educación, la cantidad de alumnos matriculados en el nivel primario es de 2.361.721. Utilizando el supuesto anterior, existen 1.610.141 alumnos con JEC, equivalente a un 68,18% del total.

Por último, el año 2004 fue aprobada la reforma constitucional que hace obligatorio 12 años de escolaridad, fundamento clave para la JEC. El impacto para este año fue imposible de precisar.

Objetivo 8: Dar alimentación a los alumnos que participan en el sistema público de educación primaria y secundaria.

El organismo responsable es la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Según las estadísticas institucionales, la cobertura del programa es el siguiente:

Nivel de Enseñanza	Cantidad de Alumnos Beneficiados
Preescolar	106.000
Primaria	870.000
Secundaria	200.000
Adulto	12.000
Total	1.188.000

El gasto para el año 2003 fue de 85.661.718 miles de millones de pesos.

Si consideramos que para el nivel primario de enseñanza existen cerca de 2.000.000, los 870.000 alumnos beneficiados representan un 43,5%.

Objetivo 9: Asistencia focalizada a los grupos sociales más vulnerables, generando programas y planes especiales, como el P-900 y Proyecto Montegrande.

En la evaluación del objetivo 1 se identificó un avance en cobertura gracias a los planes focalizados, pero la calidad en Educación, para estos sectores más vulnerables, sigue el mismo comportamiento que el resto del país: deficiente.⁶⁶

Incluso, existen otras deficiencias extras que se pueden agregar a esta evaluación. El programa P-900 comenzó con 900 escuelas en 1990 y para el 2000 habían 2.500 escuelas participantes. Según evaluaciones de Schiefelbein y Schiefelbein en el 2003 y Carnoy en el 2002, los resultados de sus pruebas evidencian un sustancial mejoramiento de los estudiantes. Pero, en las evaluaciones desarrolladas por Wolf, Schiefelbein y otros en el 2002, demostró que un tercio de las escuelas participantes no mejoró sus puntajes; "... al parecer, el mejoramiento de las escuelas tiene un límite más allá del cual no se evidencia progreso; y desde 1996 estas escuelas no han mostrado mejoramientos."⁶⁷

⁶⁶ Los datos y cifras pueden ser obtenidos en el análisis del primer objetivo y el texto citado más abajo.

⁶⁷ "Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe" UNESCO, CEPAL, 2004, página 65.

III. CONTROL DE GESTIÓN

El gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, desarrolló el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, bajo el alero de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Este programa intervino en la evaluación de los siguientes programas:

Programa Evaluado	Año de Evaluación
P-900	2001
Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID)	2001
Programa Montegrande	2001
Programa Mejoramiento Educativo (PME)	2002
Programa de Perfeccionamiento Fundamental (PPF)	2002

La estructura para aplicar la evaluación es la siguiente:

1. Descripción del Programa
 - 1.1. Fin
 - 1.2. Propósito
 - 1.3. Población Objetivo
 - 1.4. Población Beneficiaria
 - 1.5. Descripción General del Diseño del Programa
 - 1.6. Antecedentes de Gasto
2. Resultados de la Evaluación
 - 2.1. Diseño
 - 2.2. Organización y Gestión
 - 2.3. Eficacia y Calidad
 - 2.4. Economía (desempeño financiero) / Eficiencia
 - 2.5. Principales Recomendaciones

En algunos casos, la evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda es respondida por una contraparte, la cuál es el equipo de trabajo que dirige el programa evaluado, perteneciente al Ministerio de Educación.

A continuación daremos a conocer la evaluación de gestión realizada por el DIPRES para los programas antes mencionados.⁶⁸

P-900

El período de evaluación fue entre los años 1998 y 2000. Siguiendo la estructura propuesta anteriormente, los principales puntos a destacar son:

- Diseño del programa adecuado.
- En Organización y Gestión, se encontraron tres debilidades: los supervisores poseen pautas de trabajo muy generales, los sostenedores no se han involucrado como debiesen y la información que se recaba para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones no está sistematizada.
- En Eficiencia y Calidad, se clasifica como un programa exitoso.
- En Economía / Eficiencia, se detecta una baja ejecución del presupuesto por una mala planificación.
- Dentro de las Recomendaciones finales, destaca el mayor compromiso de los sostenedores, evaluar la focalización frente al aumento en la cantidad de escuelas participantes y la realización de un estudio que evalúe el impacto anterior.

⁶⁸ La fuente de información para cada evaluación de programa están citados en la sección Referencias. Los estudios pueden ser descargados de www.dipres.cl , www.mineduc.cl y www.mindha.cl , todos sitios gubernamentales.

FFID

El período de evaluación fue entre los años 1998 y 2000. Siguiendo la estructura propuesta anteriormente, los principales puntos a destacar son:

- El Diseño presenta algunas debilidades: no se estandarizó el sistema de diagnóstico de cada universidad, lo que dificulta la focalización y caracterización del déficit en la formación; falencias en los mecanismos e instrumentos de seguimiento y, por último, no existe conexión entre los puntos anteriores.
- En Organización y Gestión, la estructura organizacional es adecuada y flexible, pero se destaca la ausencia de información necesaria para reportar los avances del programa.
- En Eficiencia y Calidad, la resistencia al cambio de los docentes tiende a hacer fracasar el programa.
- En Economía / Eficiencia se destaca la debilidad en la gestión de las universidades.
- Para Recomendaciones Finales, la lectura de las mismas sugiere una renovación completa del programa y ponerse un plazo de término.

Montegrande

El período de evaluación fue entre los años 1997 y 2000. Siguiendo la estructura propuesta anteriormente, los principales puntos a destacar son:

- El Diseño es considerado adecuado, pero debe llegar a su fin para validarlo.⁶⁹
- En Organización y Gestión, no existe un sistema único de evaluación de los avances, complicando la comparación y generalización de resultados entre establecimientos.

⁶⁹ El término está programado para este año.

- En Eficacia y Calidad, existen aspectos positivos y negativos. Positivos al incentivar la capacidad de gestión autónoma y negativos al existir establecimientos sin capacidad de innovación.
- En Economía / Eficiencia fue de menos a más, debido principalmente a la deficiente capacidad técnica inicial de los liceos para manejar sus recursos.
- Dentro de las Recomendaciones, se destaca aprovechar la retroalimentación que pudiese existir entre los liceos exitosos y el MINEDUC para distribuir por todo el Sistema Educativo los frutos obtenidos.

PME

El período de evaluación fue entre los años 1998 y 2001. Siguiendo la estructura propuesta anteriormente, los principales puntos a destacar son:

- El Diseño se define como adecuado, pero presenta problemas en el paso del propósito al fin.
- En Organización y Gestión, el Programa carece de mecanismos de evaluación regulares y objetivos de la calidad de la capacitación, del cambio en las prácticas docentes y del impacto de los proyectos en los aprendizajes de los alumnos.
- En Eficacia y Calidad, no existen indicadores de medición para dar cuenta del cumplimiento del propósito.
- En Economía / Eficiencia, destaca la baja de presupuesto en los últimos años del programa.
- Frente a las Recomendaciones, resalta la creación de una Sistema de Información que permita conocer los avances y el número de beneficiarios por período.

PPF

El período de evaluación fue entre los años 1998 y 2001. Siguiendo la estructura propuesta anteriormente, los principales puntos a destacar son:

- En Diseño, los indicadores son adecuados, pero inoperantes al no tener la información suficiente.
- En Organización y Gestión existen fallas en la implementación de sistemas de información detallada sobre los participantes en los cursos.
- En Eficiencia y Calidad, no hay certeza frente al número de docentes que ha recibido la capacitación en algún curso.
- En Economía / Eficiencia se detectaron problemas al haber cursos programados que no se llevaron a cabo.
- Dentro de las Recomendaciones destaca la creación de archivos de base de datos para cuantificar el número de docentes beneficiados y con que cursos.

En resumen, de la evaluación de estos cinco programas, resalta la escasa preparación de los directores de cada programa en el diseño, organización y gestión de cada uno de ellos. No se incluyeron indicadores para medir los avances, en algunos casos no se sabe qué se está haciendo al existir una deficitaria supervisión, no existen sistemas de información adecuados capaces de manejar el programa y sus componentes, la preparación y conocimiento de gestionar recursos de manera autónoma de parte de los beneficiarios es pésima, entre otros.⁷⁰

Además, estos programas consideran una pequeña parte del gasto total en educación que realiza el Ministerio de Educación año a año. No se realiza una evaluación a los objetivos reales de la Reforma Educacional y sus programas asociados, como son los

⁷⁰ Para realizar esta evaluación nos hemos apoyado en apuntes de las cátedras Control de Gestión I y II dictadas en nuestra Facultad.

planes y programas referentes a la Jornada Escolar Completa, Textos Escolares, Alimentación, Currículum de Conocimientos Mínimos y Obligatorios, Calidad medida en resultados de pruebas internacionales, entre otros.

Encontramos algunos estudios encargados por el MINEDUC a universidades nacionales que evalúan parte de estos objetivos, como la JEC. Las conclusiones no son muy decidoras al momento de proponer mejoras o realizar un real diagnóstico de la situación.⁷¹

Por último, resulta peligroso la autocomplacencia de los resultados y diagnósticos que realiza el DIPRES y el MINEDUC frente a los programas evaluados, ya que a pesar de encontrar errores de diseño, aplicación y evaluación graves, catalogan a cada uno de estos programas como exitosos y adecuados.

⁷¹ El estudio citado fue realizado por la PUC y dentro de sus conclusiones destaca la imposibilidad de crear un listado de planes y programas generados por el MINEDUC, listado que se adjunta en este seminario. “Estudio de Evaluación de la Jornada Escolar Completa, Síntesis y Conclusiones”. Dirección de Estudios Sociales DESUC, 2000.

IV. CONCLUSIONES

Conocimos la historia de la Reforma Educacional, desde sus inicios en 1990 hasta el año 2003. Se mostraron los objetivos planteados por el Ministerio de Educación y los objetivos reales que guiaron a la Reforma Educacional. Intentamos determinar la hipótesis que siguió el Ministerio de Educación para desarrollar la Reforma Educacional, la cuál, con los hechos, fue justificada plenamente. Analizamos el comportamiento del gasto público en educación y el cumplimiento de los objetivos reales. Por último, recogimos información acerca del Control de Gestión que ha implementado el Ministerio de Hacienda para evaluar algunos de los programas y estudiamos sus características.

La Reforma Educacional, según nuestro estudio y nuestra apreciación global, se puede resumir en tres palabras: cobertura, calidad y gasto. Así, cada acción emprendida por el Ministerio de Educación fue ligada a estos conceptos; cerca de 50 planes y programas identificados y dirigidos, en su mayoría, a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Los resultados que ofrece la Reforma Educacional son variados y pueden ser interpretados como positivos o negativos, dependiendo bajo que prisma se mire. Así, para el Ministerio de Educación, los resultados son evaluados de manera positiva y resaltan sus logros y metas como consecuencia de una buena gestión. Incluso, frente a resultados evaluados de manera negativa por todos, el Ministerio de Educación ve el lado positivo al resaltar la estabilidad y no retroceder. Otros agentes privados, como el Instituto Libertad y Desarrollo, han postulado una serie de razones para dar una negativa evaluación a la Reforma Educacional y la estabilidad de los malos resultados no es sinónimo de éxito. Nosotros, una vez conocidos las bases de la Reforma Educacional, sus programas y resultados, podemos dar una evaluación propia, la cuál difiere de la realizada por otras personas e instituciones, sin dejar de compartir algunas.

Si retomamos la idea de los tres conceptos, concluimos que frente a la cobertura, la Reforma Educacional ha cumplido en parte con las expectativas iniciales. En todos los niveles de enseñanza la cobertura ha aumentado, destacando el gran avance en educación preescolar. Uno de los primeros programas desarrollados fue el MECE-Básica y Rural, dentro del cual se perseguía un aumento de cobertura para este nivel de enseñanza y poder lograr una absoluta. Tres años después, en 1995, comienza MECE-Media, con iguales objetivos en cuanto a cobertura se refiere. Los resultados de estos programas son buenos, llegando a coberturas altísimas, como son el 99,5% de cobertura en enseñanza media para los quintiles III, IV y V. Pero, la Reforma Educacional destaca su focalización hacia los sectores más vulnerables de la sociedad y los resultados demuestran lo contrario: los sectores más vulnerables fueron los que obtuvieron menos avances. En resumen, la cobertura aumentó, pero no según las expectativas en los segmentos de población que habían definido con anterioridad.

Frente al concepto de gasto, el aumento es notable, triplicándose en 13 años. El nivel de gasto público y privado puede ser comparado con los que poseen países desarrollados⁷². Lo negativo radica en la escasa identificación del gasto público en educación. El Ministerio de Hacienda, en sus informes de presupuesto y gasto de gobierno, entrega una información general y el Ministerio de Educación no posee los sistemas de información adecuados para dar toda la información útil acerca del gasto y la evolución de todos sus programas. Para este ítem, podemos mencionar los estudios de control de gestión realizados por la Dirección de Presupuestos, donde se evalúa la ejecución del presupuesto en cada programa. En general, se descubre una baja ejecución del proyecto⁷³ por la baja capacidad de los administradores de los recursos para llevar a cabo el programa. Incluso, se reconocen pérdidas por la mala administración de las

⁷² Las cifras y bases de comparación la puede encontrar en los estudios realizados por la OCDE, UNESCO y la CEPAL, referenciados en este trabajo.

⁷³ En los informes realizados por el DIPRES no encontramos una explicación clara para esto.

escuelas. Para terminar, el gasto en educación sufrió un aumento explosivo, aprovechado a medias, debido a la mala preparación de los administradores y escuelas.

Por último, enfrentaremos el concepto de calidad. Aquí estamos en total desacuerdo con el Ministerio de Educación. La Reforma Educacional ha resultado un completo fracaso. Chile posee uno de los peores resultados a nivel internacional en las distintas evaluaciones mencionadas en las secciones anteriores. Para haber llegado a este punto, el gobierno realizó múltiples cambios: nuevos currículums de estudio para todos los niveles de enseñanza, nuevas normas para los profesores contenidas en el Estatuto Docente, establecimiento de la Jornada Escolar Completa, alimentación para la mayoría del alumnado, entre otras. Incluso se aseguró que los malos resultados de la educación hacia fines de la década de los 90 era producto de la política retrógrada del gobierno autoritario de la década de los 80 y que a comienzos del nuevo siglo se verían los primeros frutos de todas las medidas adoptadas por los tres gobiernos concertacionistas. Aquí, nuevamente falló el control de gestión aplicado a los programas destinados a medir la calidad de los programas y sus resultados. La evaluación, como ya se señaló en la sección anterior, es muy autocomplaciente. Se descubrieron fallas básicas de diseño, implantación y sistemas de medición de resultados del propio Ministerio de Educación. Además, los programas focalizados para aumentar la calidad en escuelas de sectores vulnerables poseen resultados ambiguos. Mientras existen evidentes progresos en las escuelas integradas en el programa Liceo para Todos, el emblemático programa P-900 viene arrastrando problemas y fallas en su producto final desde el año 1996, y los dineros destinados a este problema aumentan año a año, como si el solo aumento del gasto público asegurara aumento de calidad.

En resumen, la hipótesis que precisó el Ministerio de Educación para la Reforma Educacional Chilena, a la luz de lo expuesto en nuestra investigación, fracasó al no conseguir los resultados esperados. No mejoró la calidad y el solo aumento de gasto no ayudó a evitar el fracaso.

Además encontramos fallas metodológicas para la implementación de la Reforma Educacional. Existen fases básicas de un proyecto que deben respetarse para evitar el fracaso del mismo. Una vez realizada la planificación estratégica, el diseño y la implantación del proyecto, se debe realizar una constante evaluación de los procedimientos y resultados. Se debe realizar Control de Gestión en toda la estructura del proyecto y no sólo a una parte. En la Reforma Educacional, no basta sólo con desarrollar evaluaciones a 5 programas – cerca del 10% del total – en períodos muy amplios y con conclusiones y recomendaciones autorreferentes y someras, sin atacar la base del problema. No se puede calificar de exitosa la Reforma Educacional sin una total y periódica evaluación de sus planes y programas.

Entonces, se debe integrar con urgencia profesionales especialistas en Control de Gestión y Sistemas de Información, capaces de administrar de forma óptima los recursos, gestionar la complejidad del Sistema Educacional Chileno y desarrollar modelos de gestión capaces de dar información óptima, resultados confiables y recomendaciones reales y abordables.

Si Chile no cambia sus políticas educacionales ahora y continúa abriendo sus fronteras con socios comerciales mejor posicionados que nosotros, corremos el serio riesgo de hipotecar el desarrollo de nuestro país, al tener mano de obra de baja calificación, barata y sin un potencial de desarrollo más allá de los niveles de América Latina.

V. REFERENCIAS

Análisis de la Oferta de Programas e Iniciativas del Sector Público y Privado desde los Establecimientos Educativos, DESUC, Mayo 2002.

Balance de Gestión Integral 2003 Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB, 2004.

Banco Central de Chile en www.bcentral.cl

Base de datos internacional TIMSS 2003 – 1999, IEA.

Chile y el aprendizaje de matemáticas y ciencias según TIMSS, 2003.

Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación realizado por OCDE, París 2004. Traducido por Ministerio de Educación de Chile.

Comentarios al Informe Final FFID, MINEDUC, 2001.

Compendio Mundial de la Educación 2004 Comparación de las Estadísticas de la Educación en el Mundo realizado por Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal 2004.

Competencias para la Vida. Resultado de los Estudiantes Chilenos en el Estudio PISA 2000 MINEDUC, Junio 2004.

Estadísticas de la Educación, MINEDUC, 2003.

Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987 – 2003 realizado por Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Octubre 2004.

Estadísticas Educativas de la UNICEF en www.unicef.cl

Estudio de Evaluación de la Jornada Escolar Completa, Síntesis y Conclusiones. Dirección de Estudios Sociales DESUC, 2000.

Evaluación de Programas de Educación Parvularia en Chile: Resultados y Desafíos. MINEDUC, 1998.

Exposición “Las Fuerzas Armadas en el Gobierno Militar” en el Seminario “El Ejército de Chile y la Política Nacional. Las últimas décadas”, 1999.

Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO, Julio 2004.

Foros de Discusión y Textos en www.expansiva.cl

Informe Capital Humano, J.J. Brünner y Gregory Elacqua, Mayo 2002.

Informe Final FFID, MINDHA, 2001.

Informe Final P-900, MINDHA, 2001.

Informe Final PME, MINDHA, 2002.

Informe Final PPF, MINDHA, 2002.

Informe Final Proyecto Montegrande, MINDHA, 2001.

Informe Regional, Panorama Educativo de las Américas, Enero 2002

JUNAEB en www.junaeb.cl

La Reforma Educacional: Calidad, Equidad e Igualdad en el Proceso Educativo. Carla Vidal Aiach, 2000.

Ley 19.532 de Jornada Escolar Completa, 1997.

Logros Gobierno de Chile, Marzo 2000 – Septiembre 2004 en www.gobiernodechile.cl

Ministerio de Educación de Chile en www.mineduc.cl

Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar. (2002) *El Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño Docente (SNED)* Departamento de Industrias, Universidad de Chile.

Presentación: “Programa de Educación y Capacitación Permanente”, Ministerios de Educación, Economía, del Trabajo y Previsión. ChileCalifica, Marzo 2004.

Presentación “Programa Explora...”, MINEDUC, 2001.

Programas FONDECYT y FONDEF en www.conicyt.cl

Red Enlaces www.enlaces.cl

Respuesta Institucional al Informe Final P-900, 2001.

Respuesta Institucional al Informe Final PME, MINEDUC, 2002.

Respuesta Institucional al Informe Final PPF, MINEDUC, 2002.

RiSolidaria, Solidaridad en Internet, www.risolidaria.cl

Sistema de Evaluaciones de Políticas y Programas del Ministerio de Educación, MINEDUC, Diciembre 2002.

Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en www.simce.cl

Situación de la Educación en Chile, Ministerio de Planificación, 2000.

Serie de Estatutos Docentes: 1991, 1997 y 2000.

Una Mirada a la Educación: Resultado del Proyecto Mundial de Indicadores WEI 2003, Septiembre 2003.

VI. ANEXO: PLANES Y PROGRAMAS EDUCACIÓN 1990 – 2003, GASTO PÚBLICO Y COBERTURA POR NIVELES.

Entre los años 1990 y 2003, se han sucedido una serie de cambios en el Sistema Educacional Chileno. A continuación, haremos un detalle de los planes y programas llevados a cabo por el Ministerio de Educación en conjunto con otros organismos gubernamentales, no gubernamentales y privados. Incluimos, además, para cada año, un cuadro resumen con los montos de gastos en moneda nacional y extranjera, más la cobertura alcanzada en cada nivel de enseñanza.⁷⁴

1990

“Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores de Pobreza” o “Programas de las P 900 Escuelas”: El programa inaugura en la educación chilena el principio de la discriminación positiva poniendo en práctica una estrategia especial de atención al 10% de las escuelas con más pobres resultados de aprendizaje del sistema (en el SIMCE) en las asignaturas de castellano y matemáticas. Se centra fundamentalmente en el primer ciclo básico (1° a 4to año) y tiene como triple objetivo mejorar las competencias de los alumnos en lenguaje y cálculo, así como incrementar su autoestima. Combina inversiones en mejoramiento de la infraestructura, textos para los alumnos, material didáctico y biblioteca de aula, con capacitación de profesores a través de talleres en la escuela. El programa tiene como su innovación mayor, una actividad de refuerzo a los niños con mayor atraso respecto al grupo-curso, en un tiempo alterno a la jornada escolar, conducido por jóvenes de la comunidad (monitores) que reciben una preparación especial (talleres de aprendizaje).

⁷⁴ Los montos para el gasto público fueron extraídos del texto “Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003” realizado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, página 95.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	398.411	20,9
Primaria		96,8
Secundaria		80,3
Terciaria	99.541	16,0
Otros	94.627	n.d.
Total	592.580	

Para 1990, el monto del gasto representaba un 2,3% del PIB y un 11,1% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1991

Se promulga la ley 19.070 “Estatuto de los Profesionales de la Educación”, el cual se aplica a todos los docentes que trabajan en los niveles preescolar, primario y secundario de establecimientos privados y públicos, que sean reconocidos por el Ministerio de Educación. Regula los requisitos, deberes, derechos y obligaciones de los profesionales antes mencionados, la carrera de los profesionales que se desempeñan en el sector municipal y los contratos de los profesionales que trabajan en el sector privado, sean estos últimos subvencionados o no. Además, fija escalas de evaluación de desempeño, posibilidad de pago de incentivos, tamaño de clase para cursos combinados urbanos y rurales y condiciones de estabilidad en el cargo. Esto último es lo más controversial de las medidas de políticas de todo el periodo: El estatuto hace prácticamente imposible a los sostenedores efectuar movimientos en su planta docente, dificultando en la gestión la administración eficiente del sistema; pero aseguró una condición política de base del

resto del proceso de cambio: La satisfacción, en medida importante, de una expectativa del profesorado con la vuelta a la democracia.

Este Estatuto Docente será evaluado y reformado en los próximos años.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	423.415	22,0
Primaria		97,0
Secundaria		81,0
Terciaria	123.661	16,0
Otros	106.383	n.d.
Total	653.458	

Para 1991, el monto del gasto representaba un 2,3% del PIB y un 11,2% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1992

“Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica” (MECE-Básica): esta es una intervención sistémica sobre el conjunto de la matrícula preescolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines infantiles y escuelas, mediante una combinación de inversiones de insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, moduladas de acuerdo al tipo de escuelas. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, suma recursos por \$243 millones de dólares. En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar

de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores: Un programa especial de atención a las escuelas rurales; una innovación de gestión pedagógica rotulada Proyectos de mejoramiento educativo (PME), y una red de Informática educativa, la red Enlaces.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	473.624	24,7
Primaria		97,4
Secundaria		82,4
Terciaria	132.638	16,3
Otros	125.378	n.d.
Total	731.640	

Para 1992, el monto del gasto representaba un 2,4% del PIB y un 11,7% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1993

Se establecen las bases para fomentar el “Financiamiento Compartido” y mecanismos legales y tributarios para efectuar donaciones a instituciones de educación. Esta norma, contenida en el artículo 3 de la ley 19.247, establece un crédito contra el impuesto de primera categoría a favor de los contribuyentes que donen dinero y/o especies a los siguientes establecimientos educacionales:

- Uno o más de los establecimientos educacionales administrados directamente por las Municipalidades o por sus Corporaciones.

- Los establecimientos de educación media técnico-profesional administrados de conformidad con el decreto Ley N° 3.166, de 1980.
- Las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, de acuerdo al artículo 13° del decreto Ley N° 2.465, de 1979, que no tengan fines de lucro.
- Los establecimientos de educación pre-básica gratuitos, de propiedad de las Municipalidades; de la junta Nacional de Jardines Infantiles, o de Corporaciones o Fundaciones privadas, sin fines de lucro, con fines educacionales.
- Los establecimientos de educación subvencionados de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1992, del Ministerio de Educación, mantenidos por Corporaciones o Fundaciones, sin fines de lucro.

Todos los anteriores siempre y cuando, cuenten con un proyecto debidamente aprobado mediante Resolución del Intendente Regional respectivo.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	473.624	25,5
Primaria		97,5
Secundaria		83,0
Terciaria	132.638	18,0
Otros	125.378	n.d.
Total	819.159	

Para 1993, el monto del gasto representaba un 2,5% del PIB y un 12,2% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1994

Los avances reales de este año no son muy notorios. Sí se pavimenta el camino hacia una nueva etapa de la Reforma, la cuál, a través de negociaciones con el Banco Mundial, el Colegio de Profesores y otros organismos externos, se crean y modifican planes y programas para los próximos años.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	599.774	26,9
Primaria		97,6
Secundaria		84,2
Terciaria	138.359	18,7
Otros	149.956	n.d.
Total	888.090	

Para 1994, el monto del gasto representaba un 2,5% del PIB y un 12,7% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1995

“Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media” (MECE.Media): con \$207 millones de dólares (equivalentes a más del doble de la inversión per capita del MECE Básica en el nivel primario) y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 325 establecimientos el año 1995, a lo que se suman 440 en 1996 y así consecutivamente. El programa presenta una combinación de factores y de inversión e innovación en procesos similar a la del primer programa MECE, aunque con adiciones y especificaciones importantes. En insumos, la intervención en media incluye

reparaciones de infraestructura e inversiones en textos, bibliotecas de establecimiento, (no de aula como en Básica), material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red ENLACES. El programa incluye una intervención directa sobre el currículum.

Se promulga la Ley 19.410, más conocida como “Estatuto Docente 2”: surge por la necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre la movilidad de la planta docente, así como el empeño de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto, contra la existencia de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se hace posible, a partir de 1997, reducir plantas docentes; adicionalmente, la ley establece un Sistema Nacional de Desempeño (SNED) de las escuelas, que permite evaluarlas considerando el tipo de alumno con las que trabajan y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje. También se estableció un nuevo aumento en las remuneraciones docentes, las cuáles han crecido en un 80% en términos reales desde 1990).

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	698.774	27,5
Primaria		98,0
Secundaria		85,0
Terciaria	147.261	19,7
Otros	153.629	n.d.
Total	999.664	

Para 1995, el monto del gasto representaba un 2,5% del PIB y un 13,5% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1996

“Nuevo Marco Curricular en Educación Básica”: en enero de 1996, el gobierno decreta el nuevo Marco Curricular de la educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional otorga márgenes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los cuales definen el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de optimización curricular, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión docente: cada establecimiento y cada equipo docente del país ha decidido, desde 1996 en adelante si innova curricularmente en función de su proyecto educativo o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. Lamentablemente no todos los establecimientos educacionales han aprovechado esta opción a ampliar el plan de estudios a las reales necesidades de la comunidad a la cuál educa, siguiendo de manera “ciega” los contenidos mínimos obligatorios establecidos por el Ministerio de Educación.

“Fortalecimiento de la Profesión Docente”: en este contexto, se han diseñado una serie de acciones y proyectos para atender las necesidades de perfeccionamiento de los educadores: El profesorado cuenta con apoyo en materia de manuales y publicaciones profesionales relacionadas con los programas de mejoramiento de la calidad e innovación educativa, así como también con materiales didácticos y acceso creciente a la informática. A su vez, existe un mejoramiento real y sostenido de las remuneraciones alcanzado mediante acuerdos especiales entre el Ministerio y el Colegio de Profesores. También en 1996 se inició un Programa de pasantías que permitió que 588 profesores se perfeccionaran en el extranjero en diversas materias y en el mejoramiento de funciones

directivas o docentes. En 1997 cerca de 800 docentes son los beneficiados no sólo con la modalidad de pasantías, sino que además con diplomados los cuales contemplan mayor tiempo de permanencia en el extranjero.

También con el fin de elevar la calidad de la formación inicial docente se puso en marcha el programa de mejoramiento de las facultades de la educación; a la vez, se inició la entrega de alrededor de 300 becas para jóvenes meritorios y con vocación pedagógica que deseen ingresar a carreras de pedagogía. Por último, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) premia con una suma de dinero trimestral a cada profesor pertenezca a un establecimiento elegido por su excelencia docente.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	807.978	29,8
Primaria		98,2
Secundaria		85,9
Terciaria	160.480	21,0
Otros	186.666	n.d.
Total	1.155.123	

Para 1996, el monto del gasto representaba un 2,8% del PIB y un 14,4% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1997

“Cambio Curricular en la Enseñanza Media”: El Ministerio de Educación culminó durante 1997 la elaboración de un nuevo marco curricular para la educación media con un proceso de participación y discusión nacional, cuyo principal componente fue una consulta al conjunto de los docentes de los establecimientos de educación media del país. El propósito de este proceso fue triple: mejorar la propuesta curricular con la visión y experiencia del profesorado: iniciar al conjunto de la profesión docente del nivel secundario en una reflexión crítica sobre los contenidos actuales de la Educación Media y los que se necesitan para el próximo siglo, y consensuar los cambios requeridos en los objetivos y contenidos de aprendizaje de la educación media. El proceso de consulta se llevó a cabo con altos niveles de participación y con resultados fundamentales respecto de los propósitos mencionados: el Ministerio recibió un caudal importante y valioso de información y criterios para mejorar la propuesta del nuevo marco curricular: el conjunto de los docentes conoció, discutió y aportó a los cambios curriculares que serían implementados a partir de 1999.

Destacamos la participación de los docentes para definir y discutir los conocimientos y manera de enseñar que tiene el marco curricular de la enseñanza media, pero creemos que falta aún mayor participación de todos los agentes involucrados en el Sistema Educacional. Los padres y apoderados, alumnos y empresarios también tienen el derecho y la obligación de participar en los conocimientos que impartan los liceos secundarios. Así se logrará cumplir a cabalidad con los Principios de Política Educacional y Objetivos de la Reforma Educacional impulsados a principios de la década de los 90.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	898.867	30,0
Primaria		98,2
Secundaria		86,5
Terciaria	168.126	21,8
Otros	193.341	n.d.
Total	1.260.334	

Para 1997, el monto del gasto representaba un 2,9% del PIB y un 15,0% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1998

Se continúan aplicando planes y programas que habían comenzado los años anteriores, destacando la confección y estudio del nuevo marco curricular para la enseñanza media. A fines de este año se aprueba por completo y comienza su implementación el siguiente año.

Las características del Gasto en Educación este año son:

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.000.117	30,3
Primaria		98,3
Secundaria		86,9

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Terciaria	185.054	23,1
Otros	237.213	n.d.
Total	1.422.384	

Para 1998, el monto del gasto representaba un 3,3% del PIB y un 16,1% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

1999

No existen nuevos programas que destacar este año, mas los ya enunciados. Prosiguen los planes y programas que comenzaron los años anteriores y se planifican nuevos, que comenzarán el próximo año.

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.111.669	31,0
Primaria		98,5
Secundaria		88,0
Terciaria	196.122	24,2
Otros	277.494	n.d.
Total	1.585.285	

Para 1999, el monto del gasto representaba un 3,8% del PIB y un 16,7% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

2000

Se implementa el Programa Liceo para Todos. Según fuentes del Ministerio de Educación: “El Programa Liceo Para Todos tiene por objetivo que los alumnos de los liceos que participan del programa permanezcan en el sistema escolar y obtengan mejores aprendizajes y logros educativos así como el desarrollo de capacidades personales que les permitan visualizar con optimismo su futuro personal y profesional atendiendo específicamente su vulnerabilidad social y educativa.” Está orientado específicamente al nivel secundario de enseñanza.

Además, se logran nuevos acuerdos con el Gremio de Profesores y se promulga un nuevo Estatuto Docente que modifica al anterior. Se establece la Red de Maestros y se da a conocer los Conocimientos Mínimos Obligatorios para la Enseñanza Preescolar.

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.224.639	32,4
Primaria		98,6
Secundaria		90,0
Terciaria	202.911	25,7
Otros	224.291	n.d.
Total	1.651.840	

Para 2000, el monto del gasto representaba un 3,7% del PIB y un 16,7% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

2001

Comienzan programas y planes de orientación científica y de investigación, otorgando pasantías para Profesionales de la Educación dentro y fuera de Chile.

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.337.311	41,0
Primaria		n.d.
Secundaria		n.d.
Terciaria	209.401	27,0
Otros	235.046	n.d.
Total	1.781.758	

Para 2001, el monto del gasto representaba un 3,9% del PIB y un 17,4% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

2002

Comienza la campaña para la lectura, escritura y matemática de Kinder a 4° Básico (Último nivel Preescolar y cuatro años de la Primaria) y se incentiva a la Evaluación Voluntaria de Excelencia Docente, como anticipo al Sistema Nacional de Evaluación Docente, el cuál se implementará el próximo año.

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.445.513	n.d.
Primaria		97,0
Secundaria		87,0
Terciaria	219.894	28,7
Otros	235.866	n.d.
Total	1.901.273	

Para 2002, el monto del gasto representaba un 4,0% del PIB y un 17,8% del Gasto Total que realiza el Gobierno.

2003

Se modifica la Constitución de la República de Chile, incluyendo la obligatoriedad de 12 años de escolaridad. Es decir, se incluye la Enseñanza Media como obligatoria dentro del Sistema Educacional Chileno. Además, comienza a implementarse el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño Docente (SNED), con bonos en dineros a los Profesionales de la Educación mejor evaluados. Por último, comienza el programa “El Inglés abre puertas”, para incentivar y nivelar el conocimiento docente del idioma extranjero.

Nivel de Enseñanza	Monto del Gasto Moneda Nacional + Extranjera (millones de pesos 2003)	Cobertura (porcentaje)
Preescolar	1.472.895	36,9
Primaria		99,2
Secundaria		93,8
Terciaria	215.367	30,6
Otros	240.205	n.d.
Total	1.928.455	

Para 2003, el monto del gasto representaba un 3,9% del PIB y un 17,8% del Gasto Total que realiza el Gobierno.