



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE LA COMUNICACIÓN E IMAGEN
ESCUELA DE PERIODISMO

CHILE, PAÍS DE PROBETA

40 AÑOS DE REFORMAS EDUCACIONALES

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE PERIODISTA

AUTOR: ELIZABETH SIMONSEN

PROFESOR GUÍA: RAÚL MUÑOZ

SEPTIEMBRE DE 2009

ÍNDICE

I	Introducción.....	3
II	La revolución en libertad.....	15
III	El espíritu de Friedman.....	27
IV	El chorreo que nunca fue.....	41
V	Los aliados.....	46
VI	El gran error de la Concertación.....	60
VII	La bonanza educativa.....	68
VIII	Pateando piedras.....	100
IX	Conclusiones.....	120
X	Fuentes.....	124
XI	Bibliografía.....	126

I INTRODUCCIÓN

En Tocopilla, es difícil romper la tendencia al inmovilismo, a desertar del colegio temprano para dedicarse a las faenas mineras y terminar trabajando, como todos, de operario en el puerto o como pescador artesanal.

Pero Osvaldo siempre tuvo claro que su futuro estaba más allá. No quería ser como su padre, a quien siempre admiró su tesón, pero que trabajaba sólo esporádicamente como mecánico de empresas mineras. Ni como sus compañeros o vecinos del barrio que mataban las horas entre el cibercafé de la esquina o la pichanga en la cancha de tierra. Él era distinto, él quería venirse a la capital y forjarse un futuro alejado del desierto que termina comiendo las ganas y los deseos de luchar. No faltaba el que le decía que tenía sueños de grandeza. Para él, sin embargo, eran sólo los pies en la tierra. La claridad de que así no iba a llegar a ninguna parte. Inconformismo, le llama él.

Desde chico, se apasionó con los programas sobre el cuerpo humano que daban en TVN, el único canal abierto que llegaba hasta su pueblo, y supo que su futuro estaba más allá, a kilómetros al sur del desierto donde creció. “Nunca me he

conformado con lo que tengo o con las cosas a medio hacer. Siempre quise ser diferente y forjé un plan para lograrlo, soy muy porfiado”, dice. El plan, cuidadosamente diseñado para “llegar a la mejor universidad del país”, como dice, partió con una estrategia para poder superar los 409 puntos promedio que lograban en la PSU sus compañeros de liceo –el Domingo Latrille de Tocopilla-. Así, cuando no le bastaba con la explicación que le daban sus profesores, iba a un cibercafé y allí, en vez de jugar juegos en línea como hacían sus compañeros, se dedicaba a estrujar la Web buscando información para satisfacer todos los vacíos de conocimiento que tenía. Tampoco se amilanó ante los 680 puntos que logró en la prueba de acceso a la universidad la primera vez que la rindió, a fines de 2007.

Ante la mirada atónita de su madre, agarró una maleta y partió a buscar mejor suerte en Antofagasta. Sabía que tenía que abandonar Tocopilla, desde donde el camino hacia la capital era muy largo. “Las posibilidades de llegar a Medicina en la U. de Chile desde Tocopilla eran casi nulas. Ni siquiera hay preuniversitario. Así es que agarré mis maletas, sin ni un peso y partí a Antofagasta a buscar un preuniversitario. Encontré uno, donde me hicieron una prueba. Como vieron que tenía potencial, me becaron. Y como tenía pésima base en el colegio, aproveché de tomar todos los ramos”, dice hoy orgulloso desde su pensión en avenida Independencia, desde donde se traslada todos los días a la Facultad de Medicina, a pocas cuadras de allí, donde cursa el primer año.

Para costear su estadía en Antofagasta, trabajaba de reponedor en un supermercado y, para aminorar la mala base de educación que traía del colegio, aprovechó de tomar todos los cursos en el preuniversitario. Todavía el camino no es fácil. Pese a que estudia con crédito solidario y tiene todas las becas posibles: la Bicentenario, Presidente de la República y la de alimentación, debe costear la pensión en la que vive. Para ello, trabaja de empaquetador en un supermercado los fines de semana y las tardes, lo que le significa tener que madrugar muchas veces para cumplir con la pesada carga académica que le impone estudiar Medicina.

Según estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas¹, el 70% de quienes hoy acceden a universidad son los primeros en su familia en tomar el camino que los llevará a convertirse en profesionales. Asimismo, cuatro de cada diez jóvenes de entre 19 y 25 años está matriculado en la educación superior², algo impensado para un país que hace menos de 50 años tenía una gran deuda en materia educacional: a inicios de los '60, el promedio de escolaridad de la población chilena no superaba los 4 años³ y menos del 20% accedía a la educación secundaria.

¹ VALDIVIESO, P. et al. (2006). Caracterización educacional y socio demográfica de los estudiantes que rinden la PSU, postulan y se matriculan en universidades reunidas en el Consejo de Rectores. Consejo Superior de Educación, pág. 14.

² Encuesta CASEN, 2006.

³ BEYER, Harald. (2001) Entre la Autonomía y la Intervención: Las reformas de Educación en Chile. Pág. 646. En *La Transformación económica de Chile*, Larraín, F. y Vergara, R. Centro de Estudios Públicos, Segunda edición.

¿Qué pasó? “En términos históricos, Chile exhibe, en el último cuarto de siglo, un activismo en materia educacional como nunca en su historia y con más consistencia que ningún otro país de la región. Y, pese a lo que se diga, sí ha habido resultados”, dice Cristián Cox, director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica⁴ y considerado uno de los padres de la reforma que impulsó Eduardo Frei Ruiz Tagle.

Para el experto, el caso de Osvaldo es el más claro ejemplo. “En estos años, cambió el significado de estudiar. Necesitas un sistema escolar de otro tipo y una sociedad de otro tipo para que, del 15% que accedía a la educación superior en los ‘60, hoy haya una cobertura del 40% entre la población de 19 a 24 años. Además, la escuela donde se estudia es de otra calidad, material y simbólicamente. Los jóvenes hoy tienen becas para movilizarse, almuerzos y desayunos, libros de texto e Internet y liceos que no se caen a pedazos”, agrega.

En efecto, desde iniciados los años ‘60 el país ha vivido cuatro grandes procesos de reforma educacional, más otros innumerables cambios de menor magnitud. La de Frei Montalva, que modificó la estructura de la educación primaria y secundaria, dejando la primera en 8 años; y la segunda en cuatro años (en vez de la estructura seis años y seis años que había hasta ese entonces); la de Pinochet, que abrió el mercado hacia los privados, estableciendo los *vouchers* –

⁴ Entrevista realizada el miércoles 5 de agosto de 2009, en el Centro de Desarrollo Docente de la UC, Campus San Joaquín.

subvención portable por alumno- y traspasó la administración de los colegios desde el Estado hacia los municipios; la de Frei Ruiz Tagle, que impulsó la jornada escolar completa y modificó el currículo; y la de Bachelet, cuya nueva Ley General de Educación, que reemplaza a la LOCE, fue promulgada el 17 de agosto de 2009. Entre sus medidas de mayor impacto, están el regreso a la estructura de seis años de la educación básica y seis de la media.

Como fruto de todas estas reformas, el país ha estado a la vanguardia en materia internacional en cuanto a los cambios. Aunque no siempre con buenos resultados, entre los hitos figuran la primera puesta en marcha, a nivel masivo, del subsidio por alumno, cosa que ningún otro país ha repetido hasta ahora, al menos, con las características chilenas; y la implementación de sistemas masivos de medición de la calidad (el Simce) una década y media antes que el resto del continente. También figuran la ampliación de la jornada escolar a niveles que hoy nos ubican dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el horario escolar más extenso⁵; y recientemente el establecimiento de un sistema que establece la rendición de cuentas de parte de los colegios, con leyes de Subvención Preferencial y de Aseguramiento de la Calidad, medidas que hoy por hoy están aplicando, como sinónimo de avance en materia de política educacional, naciones como Inglaterra y Estados Unidos.

⁵ Education at a Glance, 2008. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, pág. 412.

Para cualquier observador sin conocimiento, resulta inexplicable que, después de tanto activismo educacional, el país siga en los últimos lugares de las pruebas internacionales como PISA o TIMSS; que el Simce siga mostrando la abismante diferencia de resultados entre estudiantes de altos y bajos ingresos y que los escolares hayan tenido que salir a la calle en 2006 para protestar por el derecho a una educación de calidad. Asimismo, resulta incomprensible que se haya formado un movimiento ciudadano, como Educación 2020, para reclamar por la mejora en la educación, con casi 40 mil adherentes a agosto de 2009⁶.

“Lo que sorprende es que en Chile la gente no valora los avances que han tenido en educación. Si se compara con la OCDE, hay mucho que mejorar, pero a nivel regional Chile está a la vanguardia. Hoy todos los niños están en la escuela y eso es algo inusual para el continente y es algo de lo que hay que estar orgulloso”, dice Nicholas Burnett, director general adjunto de Educación de la Unesco⁷.

“Ha habido demasiada reforma y poca efectividad. Pero los cambios en educación son a largo plazo y acumulativos. Y, en ese sentido, tal vez cada reforma no ha cambiado suficientemente las cosas, pero la suma sí ha logrado efectos”, dice Iván Núñez, profesor de Historia y Geografía, Superintendente de Educación (1970-1973) y ex asesor del ministerio entre 1990 y 2008⁸.

⁶ Educación 2020. www.educacion2020.cl

⁷ Entrevista realizada el 28 de julio, en la sede de la Unesco, en Santiago.

⁸ Entrevista realizada el lunes 10 de agosto, en su residencia, en la comuna de Ñuñoa.

Durante los primeros 50 años de vida independiente, el promedio de escolaridad de la población no superaba el año; hacia inicios de los '60 era de 4 años; y a finales de la década de los '90, era de más de diez años⁹. Del mismo modo, en 1970, la cobertura de la enseñanza media no superaba el 50%; y menos de un diez por ciento –generalmente, la población de mayores ingresos- accedía a la educación superior. Hoy, el 95% de los jóvenes en edad escolar accede a la enseñanza secundaria y el 40% llega a la universidad. Todo esto de la mano del crecimiento económico y, como se ha dicho, de un activismo en materia de educación que no tiene parangón en la región.

El efecto más concreto es el permitir que casos como el de Osvaldo existan masivamente. “Se resolvió un límite más radical: el de la exclusión de la educación terciaria para un grupo importante de la población y que va a tener consecuencias inmensas. Relacionalmente es la misma estructura. Sustancialmente es otra experiencia: otro tipo de egresado. Una cosa es mantenerse dentro de los grupos manuales de la sociedad y que la distancia respecto de la elite sea grande, como sucedía en los '50; y otra muy distinta es que, cuando ninguno de la familia terminó el colegio, alguien pueda acceder, por primera vez, a la educación superior. Cambia la visión de la sociedad y la relación con los otros”, añade Cox.

⁹ ODEPLAN. *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo, 1983*; e INE, Dpto. de Estadística, *División de Planificación y Presupuesto, Compendio de Información Estadística 1995 y 1999*.

Sin embargo, todavía la educación chilena tiene deudas y muchas. Y la equidad es la principal. De entre los 57 países que rindieron la prueba Pisa 2006, test de ciencias, lectura y matemáticas, administrado por la OCDE y que se toma a estudiantes de 15 años, Chile figura segundo entre las naciones en las que el nivel socioeconómico de los alumnos explica, en mayor medida, el desempeño de éstos, después de Bulgaria. El 23% del rendimiento de los alumnos chilenos en la prueba “pasa” por el ingreso que tienen sus familias¹⁰. El promedio de países analizados, la cifra llega al 14%. En ese ámbito, el país está por sobre otras naciones de la región, como Uruguay, Argentina y Colombia.

“Todas las naciones tienen ciertos niveles de desigualdad, pero el de Chile está entre los más altos. Acá, los niños aprenden en función del nivel socioeconómico de los padres. Mientras más ingresos tienen, más aprenden. En Cuba y Finlandia, si vienes de una familia pobre, tus posibilidades promedio de aprendizaje son las mismas. Probablemente, dependerá también de tu carga genética, de tu esfuerzo, pero no estás predeterminado. El sistema escolar chileno no es generador de oportunidades para una gran mayoría y su diseño es responsable de ello”, dice Juan Pablo Valenzuela, economista e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile¹¹. Además, según la misma prueba, Chile tiene una de las inequidades más altas de todos los países que la rinden: las diferencias de rendimiento de las escuelas son del orden de 51%.

¹⁰ PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World, OCDE, pág. 184.

¹¹ Entrevista realizada el 20 de agosto en la U. de Chile.

Garantizar el acceso a educación de calidad para todos ha sido el objetivo, junto con ampliar la cobertura, de todas las reformas, incluida la del gobierno de Frei Montalva. Es también el objetivo del paquete de medidas de la Ley General de Educación que se promulgó el 17 de agosto de 2009. “Uno de los grandes aspectos a mejorar en Chile es la equidad. Pero es un tema grande también en toda América Latina. El país debe ser capaz de garantizar a todos las mejores oportunidades, tanto del punto de vista del número de años de educación recibidos, como de la calidad de esa educación”, agrega Burnett.

“El nuevo nivel de problemas es que esa experiencia está bajo el estándar al que aspiramos. El nombre del problema educacional de Chile es que la sociedad del conocimiento, exige sistemas educativos de otro nivel. Chile sabe eso. Ha invertido, transformado y empujado en la dirección correcta y espera unos retornos que no está obteniendo”, añade Cox.

¿Por qué no se han obtenido los retornos esperados? Para los expertos, existen dos explicaciones: por un lado, gran parte de los cambios se han impulsado de manera inédita, sin que hubieran sido, por ejemplo, validados antes por la comunidad internacional, por lo que no tuvieron los resultados esperados; y, por otro, hay dimensiones cruciales que no se han tomado en cuenta o no lo han hecho con la suficiente profundidad. “Toda la energía política ha estado en el tema institucional. En la discusión sobre reglas, instituciones y financiamiento y no sobre la capacidad de gestión en el aula. Los docentes chilenos siguen siendo

preparados de una forma que no tiene nada que ver con lo que necesitamos. La discusión sobre ese tema siempre ha estado subordinada a otros aspectos, aparentemente más relevantes, y se han tomado medidas parciales, que finalmente han topado en temas políticos y de voluntad”, añade Cox.

Como veremos más adelante, pocas de las reformas instauradas en Chile han tocado el tema de la formación docente. “Siempre se han topado con la sacrosanta autonomía universitaria”, añade Núñez¹². Ello pese a que los profesores son claves en la calidad de educación que reciben los niños, según han concluido la propia OCDE y el informe Mac Kinsey, que revisó cuáles eran las claves que explicaban el éxito de los países con mejores resultados en educación, como Finlandia y Corea. Sin embargo, en el país, sólo la reforma de Frei Ruiz Tagle intentó cambiar la formación docente, con consecuencias limitadas. En ese tema profundizaremos más adelante. El resto de las reformas, como se verá, ha aplicado medidas que, a la larga, han tenido efectos nefastos en la profesión docente.

A juicio de los expertos, al tema docente se agregan otros, como la regulación de quienes dan servicios de educación. Y nuevamente, aquí se topan con falta de voluntad política. “Es un tema de voluntad, visión y acuerdos, donde hay cuestiones gruesas. Nuestro sistema político está empatado y con traumas que

¹² En efecto, las universidades chilenas tienen autonomía para abrir carreras e impartirlas con las condiciones que ellas deseen.

todavía no resuelve respecto de regulaciones públicas: hacemos como que vamos a regular, pero no lo hacemos. Faltan acuerdos públicos que van en contra de la dirección normal de los asuntos”, explica un ex asesor de los gobiernos de la Concertación en materias educacionales, quien prefiere mantener su nombre en reserva. Tales son los temores, de hecho, a decir las cosas por su nombre, que la mayoría de los entrevistados en este punto prefiere hacer declaraciones en forma anónima.

Coincide Juan Pablo Valenzuela: “El diseño de políticas y educacional ha tenido un sesgo: el temor a hablar de regulaciones. Ha habido un exceso de confianza en que los mecanismos de mercado y de incentivo funcionarán y una falta de aprendizaje de las experiencias internacionales. ¿Cómo resolvió Chile que la Jornada Escolar Completa era clave? ¿Cómo se resolvió que el financiamiento compartido, único en el planeta, era la solución? Entonces la pregunta es hasta dónde las políticas públicas están basadas en la evidencia”.

El propósito de este trabajo es revisar las políticas educacionales que se han llevado a cabo los últimos 40 años y poder calibrar sus efectos en el rendimiento de los alumnos y en el sistema educacional en general.

La idea es ofrecer una mirada resumida y contextualizada de cómo se gestaron los cambios y de sus consecuencias. Y, de esta forma, contribuir a la explicación de por qué un país que ostenta el mayor activismo en política educacional de la región, tiene a sus ciudadanos tan descontentos con ésta y ostenta algunos tristes récords, como el ser uno de los más desiguales.

Se eligió el periodo comprendido desde los años '60 a la fecha, porque la de 1965 es la primera gran reforma a todo el sistema escolar en la historia del país. Desde entonces, como ya se ha dicho, se han sucedido numerosos cambios, sin parangón en la región. La revisión se cerrará con una breve mirada a la reforma en curso al momento de escribir esta tesis: la impulsada por la Presidenta Michelle Bachelet. Aunque como acaban de ser aprobados, y aún no se ponen en marcha, no se puede hacer una revisión profunda de sus implicancias, por lo que se limitará a enumerar sus principales postulados.

II LA REVOLUCIÓN EN LIBERTAD

A partir de 1920, el país fue testigo de la creciente masificación de la educación primaria en Chile. Ese año se dicta la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que contempla la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la supresión de las preparatorias en los liceos, permitiendo que, para el ingreso a la educación secundaria, bastase el certificado de la educación primaria. La ley, que establecía como obligatoria la educación entre los 7 y 13 años de edad, fue el primer compromiso de parte del Estado de alcanzar la cobertura universal de la primaria. Hecho que sólo vino a suceder en la década de los ´70.

La expansión de la enseñanza secundaria, sin embargo, siguió otro curso. A inicios del gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), la cobertura de ésta era de apenas 18% y nunca había sido motivo de preocupación gubernamental. Hasta ese entonces. Había masivos sectores de la población que simplemente no tenían acceso a la educación. Y no por un tema de recursos. Como ya se ha dicho, el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años apenas superaba los 4 años y la tasa de analfabetismo bordeaba el 16%. La escolaridad de Japón, en cambio, un país mucho más pobre que Chile, llegaba a los 5,3 años, mientras que su PIB era cuatro veces inferior al chileno¹³. “No hay que buscar, entonces, estas diferencias educacionales en los diversos niveles de desarrollo de

¹³ BEYER, H. op. Cit. Pág. 647.

los países”, dice Harald Beyer, director académico del Centro de Estudios Públicos.

Ese era el escenario para el gobierno que asumía el país, en 1964, con Eduardo Frei Montalva a la cabeza. El país esperaba un salto hacia el desarrollo, pero para lograrlo había aún enormes tareas que cumplir. La primera de ellas: ampliar la participación de los grupos marginados en los diversos aspectos de la vida pública. Para la Democracia Cristiana, el partido que arribaba al poder, la educación era mucho más que una política sectorial. Era el eje de un cambio social¹⁴. Para Cristián Cox, esto se explica por su composición interna: eminentemente de clase media, que se definía como defensora de la ciencia y la tecnología como respuesta a los problemas del desarrollo y, como expresión de un pensamiento católico renovado que planteaba la cooperación en vez del conflicto.

Las perspectivas económicas para llevar a cabo cambios profundos eran auspiciosas, pese a que Chile aún ostentaba altas tasas de inflación y venía recuperándose de los efectos devastadores del terremoto de 1960. La producción minera había experimentado un notable aumento, de tal manera que el cobre logró sobrepasar, por primera vez, las 600 mil toneladas anuales (1964) y el petróleo llegó a abastecer más del 75% del consumo nacional. Además, el escenario se

¹⁴ COX, Cristián (1986). Políticas Educativas y principios culturales. Chile 1965-1985. Documento de trabajo.

avizoraba aún más auspicioso, por los recursos nuevos que llegarían tras la chilenización del cobre¹⁵.

En definitiva, era el escenario ideal para impulsar los cambios de la revolución en libertad que pretendía el gobierno demócrata cristiano. Entre ellos, figuraba el de educación. “Cada minuto que se retarde la puesta en marcha de una política educacional que incorpore al mayor número de personas en edad de recibir educación (...), constituye una pérdida irreparable. Es un capital humano, el más valioso que posee una nación, el que se frustra”, decía el Presidente Frei en un discurso con el que daba inicio a la reforma educacional de 1965¹⁶.

En la reforma –la primera en educación de carácter global que se ponía en marcha en la historia del país-, la educación primaria, entonces, de 6 años, se extendería a ocho, quedando la secundaria, para entonces de seis años, en cuatro años. Además, se eliminaron los exámenes que regulaban el acceso al nivel medio, mientras la nota promedio para ser promovido en el octavo año se redujo a 3,5 (en vez del 4) y se flexibilizaron los límites entre la educación media científico-humanista y los de la técnico-profesional: antes de los cambios, los egresados del segundo grupo no estaban habilitados para ingresar a la universidad. Las escuelas agrícolas e industriales fueron abiertas al ingreso de mujeres. Y las normales, las encargadas de formar a los docentes –que partían en sexto año de primaria y

¹⁵ La chilenización del cobre dio, en efecto, resultados positivos, ya que durante el gobierno de Frei se produjo un aumento del producto geográfico bruto de un 5 por ciento. Por otra parte, condujo a un superávit en la balanza de pagos equivalente a 168 millones de dólares en 1969, y a un descenso en el endeudamiento de 200 millones de dólares a tan sólo 91 millones.

¹⁶ Reforma Educacional en Chile. Discursos de Frei Montalva, Juan Gómez Millas y Patricio Rojas. En Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile.

daban una educación paralela a la primaria y secundaria-, fueron elevadas al nivel de enseñanza superior. “A partir de 1967, las normales ya no eran internados y sólo recibirían a egresados de enseñanza media, dándoles sólo la formación pedagógica”, dice Iván Núñez. La idea de fondo, como explica Cox, era “más educación y menos diferenciada”.

“En general, el niño es incapaz de tomar una resolución profesional-vocacional bien fundada antes de los 15 años (...) Ni el vigor físico ni la personalidad en plena formación permiten iniciar al niño antes de los 15 años en el trabajo productor”, decía el ministro de Educación de la época, Juan Gómez Millas, en un discurso con motivo del inicio de la reforma¹⁷. En efecto, como la cobertura de la enseñanza media era tan baja, se le ampliaba a ocho años a fin de dar una formación general más amplia a los niños hasta los 15 años (en vez de los 13 que duraba antes), de manera de aumentar sus años de escolaridad y retrasar su entrada al mundo del trabajo. En el mismo discurso, Gómez Millas explicaba: “Al término de los ocho años de estudios generales comunes, los alumnos que deseen proseguir estudios se distribuirán, de acuerdo a sus intereses y necesidades, en los diversos tipos de escuela de enseñanza media en un ciclo de cuatro años. Al final, se les otorgará una licencia de enseñanza media”.

Además, la reforma implicó una modificación profunda del currículo escolar. Se dio más énfasis en contenidos de ciencias, matemáticas, lenguaje e historia y se implementaron nuevos métodos de enseñanza enfocados en la resolución de

¹⁷ GOMEZ-MILLAS, Juan. Discurso citado.

problemas y la actividad de los alumnos, de manera que éstos fuesen capaces de realizar operaciones intelectuales de mayor complejidad, como el análisis, la síntesis y la evaluación. “El norte del proceso de enseñanza lo constituye el abandono de la memorización de contenidos, el discurso imperante hasta esa fecha, y coloca las nuevas prioridades en la adquisición de nuevas competencias. Se trataba de ‘aprender a aprender’”, explica Cox. Asimismo, el rol del profesor se reforma, siendo desde entonces no el transmisor de los conocimientos, sino un facilitador de los mismos. Se trata, en resumen, del mismo espíritu que estaría detrás de la reforma de su hijo, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, treinta años más tarde.

El objetivo de la reforma curricular no sólo era ampliar la cobertura de la educación hacia los sectores a los que ésta no estaba llegando, también se buscaba mejorar el desempeño académico, preparando a los ciudadanos para el salto al desarrollo.

En cierto sentido, las reformas fueron exitosas. En 1970, el país alcanzó la universalidad de la cobertura de la enseñanza primaria que se había planteado en 1920, superando el 93%; mientras que la enseñanza media llegó a atender al 49,7% de la población en edad escolar y la tasa de analfabetismo se redujo a 11%¹⁸.

Para entender el éxito de la reforma, cabe, en todo caso, explicar que sus bases se habían asentado ya en el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964). Entre mediados de los '50 e inicios de los '60, se hicieron los primeros esfuerzos por

¹⁸ Ministerio de Educación, anuario estadístico, 1991.

sistematizar la información del país. En 1954, por ejemplo, se llevó a cabo el primer estudio para conocer el estado de la matrícula en el país por edades y tipos de enseñanza¹⁹. Antes sólo se tenía información parcial que otorgaba el Censo. En 1960, Alessandri recoge todos estos esfuerzos, con miras a establecer un gran plan de desarrollo económico y social para el país con una década de plazo. Era la primera vez que se usaba el planeamiento en las políticas públicas, entre ellas la educación. “Sin la cantidad de datos recogidos en los ‘50 y sin la formación de equipos especializados que se crearon para hacer el proceso de Alessandri, la reforma de Frei no hubiera sido posible. Pese a que a Alessandri le faltó tiempo, dejó sentadas las bases para una reforma en la administración siguiente”, explica Iván Núñez.

Sin embargo, no todos los efectos de la reforma de Frei Montalva fueron positivos. Para atender al creciente número de alumnos, se construyeron tres mil nuevas escuelas y se decidió ampliar la jornada –única en la mayoría de las escuelas- a una doble: un grupo de alumnos estudiaba en la mañana y otro en la tarde. “Desde entonces, todo el sistema público tuvo un horario limitado para un currículo creciente y cada vez más exigente”, explica Núñez, anticipando por qué, más tarde, en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se decidiera ampliar la jornada escolar. Más adelante, volveremos sobre este punto.

Ante el nuevo escenario, las necesidades de más profesores eran crecientes. Las escuelas normales no eran capaces de hacer frente a la explosión de

¹⁹ HAMUY, Eduardo (1960) Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico. Ed. Universitaria.

matrícula, por su alto costo (la mayoría eran internados). ¿La solución? Junto con elevar el nivel de las escuelas normales a la enseñanza superior en 1967 y ampliar su oferta (se crearon normales vespertinas, privadas, exclusivamente para hombres, etc.), se decidió capacitar masivamente, durante seis meses, a un número importante de egresados de la enseñanza secundaria a fin de que ejercieran en el aula. Surgieron los llamados profesores *marmicoc*, cuyo nombre hacía referencia a la marca de ollas a presión de moda por esos años. De esta forma, pese a que en el discurso presidencial de inicio de la reforma, se enfatizaba la necesidad de mantener el estatus en la sociedad que debía tener la profesión docente, su efecto fue justamente el contrario²⁰. “Por primera vez, los profesores caen en su estatus”, afirma Cristián Cox.

El sistema recibió a veinte mil profesores *marmicoc*. Y si bien ello no significó un cambio a corto plazo en las remuneraciones, el creciente número de profesores –y por consiguiente, de costos para el aparato estatal-, constituyeron una base suficiente para el detrimento de las décadas posteriores que impactó a la profesión. “Incluso antes de los profesores *marmicoc*, desde finales de la década de los ‘60, que los sueldos de los docentes venían a la baja. Eran un grupo numeroso, el más grande, dentro del sistema público, por lo que los reajustes en los salarios siempre implicaron grandes sumas de recursos. Ello, más el efecto inflacionario, llevó a una pérdida sucesiva en el valor de los sueldos docentes y en el relativo buen pasar que alguna vez tuvieron”, dice Núñez.

²⁰ “Es un deber declarar que el maestro es un profesional que debe tener un estatus social y económico acorde con la alta función que desarrolla en la sociedad”, decía el Presidente Frei en su discurso. Op. Cit.

Comenzaron las huelgas –“la huelga anual”, agrega Núñez-, pero la más larga de todas le tocó a Frei en 1968. La movilización se extendió por dos meses, entre el 21 de marzo y el 24 de mayo, y a ella, además de los docentes, se agregaron después los apoderados y alumnos. Incluso, la Central Unitaria de Trabajadores convocó a un paro en apoyo de los maestros el 27 de marzo de ese año. Ello, más los otros problemas que ya arrastraba el gobierno, como la inflación que, al comienzo del periodo había logrado ser controlada, pero hacia finales bordaba nuevamente el 30%, complicaron el escenario de la reforma.

“La reforma agraria, la universitaria y la crisis al interior de la DC contribuyeron, en parte, a que la reforma no alcanzara a concretarse en algunos ámbitos. No se avanzó lo suficiente en los cambios institucionales”, dice Núñez. Por ejemplo, los nueve años iniciales pensados para la primaria, quedaron sólo en ocho²¹; no se alcanzó a cambiar la formación de profesores, de manera que los que antes le hacían clases a los niños entre primero y sexto año de secundaria, desde entonces les hacían también a los alumnos hasta octavo. Ese déficit se mantiene hasta hoy y es una de las razones que explican el cambio en la estructura escolar a 6 años de primaria y otros seis de secundaria, planteada por la Ley General de Educación. Incluso, algunos colegios no se modificaron y, hoy, 40 años después, siguen partiendo en séptimo (el antiguo primer año de secundaria). El Instituto Nacional, el Carmela Carvajal y el Liceo 1 de Niñas son algunos ejemplos.

²¹ En el discurso presidencial con motivo del lanzamiento de la reforma, se explica que luego de extenderse la educación primaria a ocho años, se ampliará, incluso, a un noveno año. Ello nunca llegó a concretarse.

Aún más, cuatro décadas después los profesores de educación básica siguen siendo formados para enseñar diez disciplinas, aunque si bien antes atendían a los alumnos de entre 6 y 11 años, hoy deben enseñar a estudiantes de 6 a 13 años. Y en ese minuto no se avizoró el efecto que tendría pasar de un sistema dirigido a la elite, como era la enseñanza media hasta ese entonces, a uno dirigido a la masa, con profesores no capacitados para el cambio.

LA NUEVA DÉCADA

A inicios de los años '70, más de dos millones de escolares estaban matriculados en la básica, lográndose la más alta cobertura hasta entonces. Además, el país tenía una nueva estructura educacional, que regiría por 40 años hasta que una nueva ley orgánica de Educación –promulgada el 17 de agosto de 2009- la reemplazara, volviendo al esquema anterior de una primaria de seis años y una educación media, de otros seis. Más adelante profundizaremos en este punto.

Sin embargo, la asunción del gobierno de Allende significó un paréntesis en el espíritu de las reformas. Como explica Cristián Cox, hasta finales de la década de los '60, la educación estaba en el centro de la estrategia del partido gobernante para lograr un cambio en la sociedad. Para la nueva alianza que tomaba el poder, en cambio, ocupaba un lugar secundario. Pese a los enormes esfuerzos por

promover los libros y masificar otros bienes culturales o expandir la educación de adultos, Cox sostiene que la revolución cultural, para los grupos de izquierda presentes en el poder, sólo provenía después de la revolución política y económica²².

Aún así no puede decirse que no hubo intentos por modificar la educación, aunque ellos finalmente no prosperaran. Todos ellos apuntaban a una idea: democratizar la educación. “La educación chilena siempre fue muy segmentada: por ejemplo, existían las primarias vinculadas a los liceos y las primarias que sólo duraban hasta sexto año. Los mejores alumnos iban a las primeras. Además, la reforma del gobierno de Frei había enfatizado en diferenciar la educación técnico-profesional de la científico-humanista, segmentando aún más el sistema. Se buscaba homogenizar y democratizar el sistema. Eran, por lo demás, las ideas imperantes a nivel mundial en la época”, dice Cristián Bellei, sociólogo e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile.

Así, con el incentivo del gobierno se forma, en septiembre de 1970, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (S.U.T.E.). Un año más tarde, en 1971, el Presidente Allende junto con nombrar ministro de Educación al Vicepresidente del SUTE, profesor Mario Astorga, declaraba a 1971 como el año de la ‘democratización educacional’.

²² COX, Cristián. Políticas educacionales en el cambio de siglo. Ed. Universitaria. 2003, Santiago de Chile, pág. 14

De las bases del SUTE surgió, en febrero de 1973, el proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU), que buscaba unificar el sistema educacional en un doble sentido. Por un lado, se proponía eliminar las barreras administrativas entre la educación básica y la media y, por otro, acabar con las diferencias institucionales y curriculares entre las modalidades científico-humanista y técnico-profesional de la enseñanza media. En resumen, un solo tipo de escuela para todos los chilenos. Entre sus objetivos, figuraban igualdad de oportunidades para la incorporación y permanencia en el sistema escolar; favorecer el pleno desarrollo de las capacidades y singularidades humanas y de integración social; y promover la participación democrática, directa y responsable de todos los trabajadores de la educación y de la comunidad en la transformación del sistema educacional²³.

“La ENU fue la síntesis simbiótica de las sentidas aspiraciones magisteriales y de los postulados recurrentes que se venían proclamando a través de las reformas técnico-pedagógicas, desde comienzos de siglo en nuestro país”, dice Luis Rubilar Solís²⁴.

La propuesta se basaba en los principios que estaban detrás del proyecto político de la Unidad Popular: se trataba de un intento por flexibilizar la barrera manual/intelectual para producir un nuevo tipo de sociedad, despojada de toda

²³ RUBILAR, Luis (2003). LA ESCUELA NACIONAL UNIFICADA. Revista Extramuros, número 3, Umce, pág. 56

²⁴ RUBILAR, Luis (2003). Op. cit. pág. 56

clase social²⁵. Además, se buscaba democratizar las escuelas, a tal punto que el Consejo Nacional de Educación, organismo encargado de supervisar los planes y currículos, entre otras funciones, debía tener, entre sus integrantes, a miembros de las federaciones de docentes y estudiantes. Ese decreto nunca vio la luz pública²⁶. Entre otras razones, por el conflicto de intereses y visiones que se vivía al interior de la Unidad Popular. Como explica Cox, por un lado, el Partido Radical y el Comunista buscaban no alterar el sistema, sino sólo reformarlo. Y, por otro, el Partido Socialista buscaba la transformación revolucionaria de la educación, abriendo la participación a sectores externos y colectivizando la estructura organizacional de la escuela. De sus filas nacieron las ideas, entonces, de cambiar la estructura del Consejo Nacional y de la ENU, la medida más criticada de la UP. Aunque la idea de la ENU tampoco vio la luz. Ni siquiera se establecía en detalle cómo llevarla a cabo.

²⁵ FARREL, J. (1983). *The national unified school in Allende's Chile: The role of education in the destruction of a revolution*. Toronto: Mimeo, OISE.

²⁶ Primero, fue rechazado por la Contraloría y, luego, pese a ser reformulado por el gobierno, no se puso en práctica.

III EL ESPÍRITU DE FRIEDMAN

Los alumnos del New Little College asisten a clases vestidos a la usanza inglesa, en honor al nombre de su establecimiento: falda a cuadrillé y corbatín para las niñas; y pantalón y chaleco con aplicaciones de líneas y cuello en V, en el caso de los varones.

Antes de fin de año el colegio inicia su proceso de admisión para el periodo siguiente. Entrar allí no es fácil: se pide como mínimo, un 5,8 de promedio; un examen de admisión, más un informe de personalidad del establecimiento anterior; y una extensa entrevista de los padres con el director. En todo caso, para postular a tercero o cuarto medio, el promedio exigido para entrar asciende a 6.

Si los requisitos para entrar fueran más laxos, los apoderados reclamarían, confiesa un funcionario allegado a la administración del establecimiento. No se puede poner en peligro el prestigio del colegio. Y mal que mal, se trata de familias que se consideran clase media alta: viven en un sector residencial de La Florida y la mayoría de los apoderados es egresado de algún instituto profesional o centro de formación técnica.

En todo caso, el desempeño del colegio en las pruebas estandarizadas que miden la calidad de la educación deja bastante que desear: su puntaje en el último SIMCE de cuarto básico fue, apenas, de 269 puntos en Lenguaje y de 263 en

Matemáticas. Puesto en otras palabras, si hubiera cien colegios del mismo nivel socioeconómico, el New Little College ocuparía el lugar 73.

Hoy en el país existen casi cinco mil establecimientos como éstos. Particulares subvencionados que cobran un pequeño porcentaje adicional a las familias y que agrupan a la llamada clase media, en descenso o ascenso. Generalmente, a los hijos de los padres más acaudalados de la manzana, aquellos que suelen tener el último modelo de televisor en su casa, comprado en cómodas cuotas, y un computador para cada uno de sus hijos, aunque todavía lo están pagando, y quienes aspiran a darle un mejor futuro a sus retoños, el que pasa, en la mayoría de los casos, por la educación. La familia pobre de la vecindad, en cambio, suele ir a la escuela o liceo municipal, el que, en virtud de la creciente competencia de los establecimientos particulares subvencionados, ha debido apelar a la creatividad y colocarse variados nombres en vez de la vapuleada combinación de números y letras (durante varios años, los colegios con número fueron sinónimo de mala calidad). Así, el antiguo Liceo A-94, de San Miguel, es hoy el Liceo Andrés Bello; y el liceo A-7 de Santiago es hoy el Teresa Prat de Sarratea, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Pese a todos los esfuerzos, la competencia ha sido desigual: en la actualidad, la mayoría de los estudiantes chilenos asiste a escuelas privadas. Los colegios subvencionados atienden hoy a 1,5 millones de niños, el 46% de la matrícula, mientras a otro 46%, generalmente los más vulnerables, se quedó en los municipales. Y un 7% va a colegios completamente privados.

Este nuevo escenario no hubiese sido posible sin las reformas que llevó adelante la dictadura militar. “Las reformas fueron un invento radical de la dictadura y no hubiesen existido si hubiese habido democracia”, asegura Cristián Cox. Coincide Bellei: “La radicalidad de esta reforma, que en pocos años terminó con el sistema escolar basado en el Estado Docente que el país había construido desde mediados del siglo XIX, es sorprendente. Y quizás sólo posible en las excepcionales condiciones de la dictadura militar”.

En efecto, en 1981, el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990) impulsó un cambio radical: las escuelas, entonces en manos del Ministerio de Educación, fueron traspasadas a los municipios; se cambió el sistema de financiamiento, pasando de uno que se basaba en criterios centralizados de costos históricos de funcionamiento de cada colegio a uno que se entregaba directamente a los sostenedores por cada alumno matriculado (*voucher*). Asimismo, se establecieron nuevos incentivos para que los privados, con y sin fines de lucro, abrieran escuelas; se liberalizó el mercado laboral de los profesores, quitándoles su calidad de funcionarios públicos y rigiéndolos por el Código Laboral; y se estableció un sistema nacional de evaluación de los resultados de los colegios.

Para ilustrar la magnitud de los cambios en materia educacional que se impulsaron, Cox señala que “Chile fue el primer sistema educacional en el mundo que, a escala nacional, adoptó el sistema de *voucher*. Casi un cuarto de siglo más tarde su conveniencia sigue siendo objeto de uno de los principales debates de política educacional en Estados Unidos, donde no ha sido adoptado sino a escala

local dentro de algunos estados”.²⁷ En países donde existe un amplio porcentaje de matrícula subvencionada, como Holanda, a los establecimientos que reciben aportes del Estado no se les permite cobrar dineros adicionales a los apoderados, seleccionar alumnos o tener fines de lucro.

Para entender por qué se llevaron a cabo las reformas, hay que remitirse a la concepción del Estado y su rol en la sociedad que tenían los ideólogos de la doctrina económica del gobierno militar. La nueva política social abría las puertas a la participación del sector privado, mientras que al Estado sólo se le permitía un rol subsidiario. La acción de éste se justificaba sólo en los casos en que la del sector privado fuera insuficiente debido a externalidades. Así, los servicios sociales eran otorgados por organismos descentralizados y, en principio, desvinculados del poder central.

Ideas que estaban basadas en los postulados de Milton Friedman, académico de la Escuela de Negocios de Chicago y férreo defensor del libre mercado. Para Friedman, si los padres tenían la libertad de elegir el colegio de sus hijos, aportando recursos a una escuela con su decisión de matricularse en ella, se establecería un sistema de competencia entre éstas que, a la larga, terminaría elevando la calidad de todas²⁸. El problema es que esas ideas nunca se habían

²⁷ COX, Cristián. Políticas educacionales en el cambio de siglo. Op. cit, pág. 25.

²⁸ FRIEDMAN, M. 1995. Public Schools: Make them private [Artículo] // The Washington Post. – Washington, 19 de febrero.

llevado a la práctica. Chile fue el primero en ponerlas en régimen, de manera masiva y de una sola vez. “Desde entonces, el ‘modelo chileno’ ha servido como un referente importante para aquellos que creen en los mercados educacionales como una panacea para mejorar la calidad escolar”, escribe Carnoy²⁹.

Para lograr la plena competencia entre escuelas y que los padres tomaran la decisión informados, junto con el establecimiento de los *vouchers*, era necesario también instaurar un sistema de medición de la calidad de los colegios. Fue así como se creó, más de una década antes que en el resto de América Latina, en 1982 el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), que, entre 1982 y 1984, evaluó a los alumnos en matemáticas y lenguaje. Más tarde, en 1988, éste fue reemplazado por el Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), vigente hasta hoy. Lo paradójal es que ninguno de los resultados de esas mediciones se hicieron públicos por ese entonces, restando la posibilidad a los padres de elegir en base a esa información. “Ello revela el conflicto de visiones dentro del gobierno militar, entre los grupos que lideraron las reformas pro mercado y los grupos más estatistas”, escribe Cox³⁰. Los resultados del SIMCE sólo se vinieron a informar públicamente, por primera vez, en plena democracia: en 1995.

²⁹ CARNOY, M., Las perspectivas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. En *Políticas Educativas en el cambio de siglo*, Ed. Universitaria. Pág. 115.

³⁰ COX, C. Políticas educacionales. Op. cit. pág. 29.

Beyer explica que el objetivo de los cambios también era darles a los niños interesados en educarse la posibilidad de hacerlo. Según el director académico del CEP, antes de 1981, podía ocurrir que las escuelas no tuviesen las vacantes o que simplemente no hubiese las suficientes. Y, como los recursos eran escasos, las posibilidades de allegar nuevos dineros crecían automáticamente con el nuevo sistema de subvención: cada alumno, con la sola matrícula, implicaba allegar nuevos dineros a esa escuela. Así, se crearían escuelas donde el Estado no llegaba. Pero ello no sucedió. La creación de establecimientos se dio más bien en sectores más acomodados y con mayor densidad poblacional. Hacia 1990, cerca de un tercio de las comunas, generalmente las más pobres y rurales, no tenían escuelas particulares subvencionadas y el 70% no tenía escuelas particulares pagadas³¹.

El economista del CEP agrega otra razón de fondo para impulsar el cambio. Asegura que, pese a que había aumentado sostenidamente la cobertura de la educación –especialmente la primaria- desde 1970, los resultados no eran satisfactorios. Pese al respetable 4% del PIB invertido en educación en 1970, Chile exhibía, en términos comparados, magros logros. Los alumnos repitentes constituían el 12% de la matrícula (una de las mayores tasas de Latinoamérica) y sólo el 66% de la cohorte se graduaba. Mientras que la cobertura de la educación secundaria, sólo llegaba al 50%³².

³¹ CARNOY M. y MC EWAN Patrick. Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile, Stanford University, 1997.

³² BEYER, H., Op. Cit. Pág. 654.

Todos los expertos consultados coinciden, además, en que hasta entonces existía demasiado centralismo en la educación, que tenía orígenes históricos. El Estado contrataba a los docentes y les pagaba los sueldos (ya se ha dicho que las rentas venían cayendo desde los años ´50), establecía qué se enseñaba en las escuelas y tenía nula capacidad de fiscalizar lo que sucedía en el aula. Además, los recursos de parte del Estado a las escuelas solían llegar tarde. “Dado que los logros educacionales del país eran poco satisfactorios y existían deficiencias serias en la gestión educativa, parecía razonable preguntarse si era conveniente seguir allegando nuevos recursos al sector sin modificar fundamentalmente las formas de organización del sistema”, explica Harald Beyer³³.

El mismo espíritu descentralizador perseguía el traspaso de las escuelas desde el Estado hacia los municipios. Además, se buscaba acercar las escuelas al control local y de las familias y aumentar la participación ciudadana. Curioso, por lo menos, ya que por entonces los alcaldes eran designados directamente por el Presidente de la República, quien a su vez era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Los alcances de las medidas fueron inmediatos. Antes de ella, el Estado educaba al 75% de la población escolar. El 5% estudiaba en colegios privados y otro 19% lo hacía en escuelas privadas que recibían aportes estatales, en su mayoría, ligadas a congregaciones religiosas. Los cambios impulsados por la dictadura cambiaron drásticamente ese escenario. A inicios de la década de los ´90, cuando el país recuperaba la democracia, las escuelas particulares con

³³ BEYER, H. Op. Cit. Pág. 657.

subvención estatal ya atendían a un tercio de los alumnos del país. El 58% estudiaba en liceos municipales y otro 7% en particulares pagados. Como veremos más adelante, ese panorama seguiría cambiando luego, a raíz del financiamiento compartido establecido a partir de 1994.

La política tuvo efectos sobre la cobertura: mientras la de la educación primaria cayó 8,3% entre 1980 y 1988, efecto que, según las autoridades de la época, se debió a una baja en la tasa de natalidad y a que disminuyó la repitencia; la secundaria vivió una fuerte expansión. En 1982, 565 mil alumnos cursaban sus estudios medios (el equivalente al 65% de la población de 14 a 17 años), siete años más tarde, el número había aumentado a 742 mil, llegando al 82% de cobertura.

Sobre los efectos que tuvieron los *vouchers* en conseguir uno de sus objetivos – el elevar la calidad de la educación-, existe relativo consenso en que fracasaron. Escribe Carnoy: “Una importante lección de la experiencia chilena con esta reforma parece ser que a las familias les gusta elegir y les gusta la oportunidad de enviar a sus hijos a colegios privados a expensas del gobierno, pero esto tiene poco efecto, si es que lo tiene alguno, en el logro de los estudiantes”³⁴.

En efecto, diversas investigaciones, tanto de autores nacionales como internacionales, han intentado dilucidar si la instauración de los subsidios a los alumnos permitió finalmente que éstos mejoraran sus aprendizajes.

³⁴ CARNOY, M. 2003. Las perspectivas educacionales... op. Cit., pág. 118

El más conocido de estos estudios es el que encabezó Miguel Urquiola, académico del Departamento de Economía de la U. de Columbia³⁵. El experto investigó los desempeños académicos de los alumnos municipales y de colegios particulares subvencionados de 150 comunas y no encontró evidencias de que éstos hubieran mejorado. Sí halló el efecto del descreme: los mejores alumnos se iban de los establecimientos municipales a los colegios particulares subvencionados.

Ello pone en evidencia una consecuencia indirecta de la reforma, que no estaba en los planes de nadie: la segmentación de la población escolar. Tal como lo evidenció Urquiola, la creación de los colegios particulares subvencionados provocó que los mejores alumnos de la educación pública o los estudiantes con más aspiraciones, terminaran yéndose a los establecimientos privados. Por lo que en los primeros se quedaron los alumnos con más problemas económicos, de aprendizaje o conductuales.

El académico de la U. de Chile y hoy director del Banco Mundial, Dante Contreras, aplicó diferentes indicadores de desigualdad a las pruebas SIMCE de 1982 a 1988. Sus conclusiones: el índice Gini –que mide el componente de desigualdad dentro de un grupo determinado- había subido en matemáticas de 0,121 a 0,130. Mientras más cercano a 2, mayor es el la desigualdad que refleja el índice.

³⁵ URQUIOLA y otros, 2003.

El “efecto descreme” causa efectos profundos sobre todo el sistema escolar. “La integración social al interior de las escuelas ofrece acceso a redes sociales que antes no estaban presentes para los niños pobres. Además, al tener más alumnos de mayor capital cultural, los escolares vulnerables aumentan también su capital cultural y, por ende, su desempeño en el aula”, dice Gregory Elacqua, subdirector del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la UDP³⁶. Como dice Pablo González, académico del Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile, “está demostrado que los resultados de un estudiante serán mejores mientras mejores sean las características de sus compañeros de curso y sus familias”³⁷.

Si bien algunos trabajos han encontrado evidencias de que los colegios particulares subvencionados tendrían un desempeño levemente superior al de los municipales, éstas desaparecen después de controlar por nivel socioeconómico. Por ejemplo, las escuelas municipales que atienden a alumnos de nivel socioeconómico bajo obtuvieron 233 puntos promedio en el SIMCE de Lenguaje de cuarto año básico de 2005, mientras los establecimientos subvencionados que atienden a ese mismo tipo de alumno sólo lograban 218 puntos. En matemáticas, el panorama es similar: el primer tipo de establecimientos promedió 224 puntos en la versión 2005 del SIMCE y el segundo grupo sólo llegó a 207 puntos promedio.

Por otro lado, la posible ventaja de los colegios subvencionados por sobre los municipales tiene, como tope, un problema de fondo: mientras las escuelas privadas pueden seleccionar a sus alumnos, estableciendo pruebas de ingreso o

³⁶ Entrevista realizada el 20 de julio de 2009, en la UDP.

³⁷ GONZALEZ, Pablo. (2003) Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En *Políticas Educativas en el cambio de siglo*. Ed. Universitaria, pág. 603.

promedios de notas mínimos para aceptarlos y, luego, eliminando a los alumnos que no rinden de acuerdo a lo solicitado por el establecimiento, las escuelas municipales –con la sola excepción de los liceos de elite- deben educar a todo el que llegue a sus aulas³⁸.

“Hay temas que superan la capacidad de los padres de elegir escuelas: la calidad de las escuelas es un bien público, que debe ser resguardado por el Estado. No se puede dejar a la elección de las familias”, opina el economista Juan Pablo Valenzuela.

Harald Beyer concuerda con la creciente segmentación del sistema escolar chileno, pero estima que ésta es más bien una herencia del antiguo sistema centralizado de educación, el cual parecía no mostrar ninguna sensibilidad por la mala educación que estaban recibiendo en sus escuelas los niños de nivel socioeconómico bajo, que del sistema de *vouchers* y la municipalización de la educación pública. Una herencia que, de ser así, ha durado casi 50 años.

³⁸ Un estudio de Dante Contreras, académico del Departamento de Economía de la U. de Chile y hoy uno de los directores ejecutivos del Banco Mundial, concluye que el 55% de los estudiantes de escuelas particulares subvencionadas debió someterse a un proceso de selección al ingresar. Reseñado en La Tercera, 4 de febrero de 2007.

DESCLASADOS

En 1974, el recién asumido Augusto Pinochet inauguraba el Colegio de Profesores de Chile. Curioso, por decir lo menos, de una administración bajo la cual los docentes de Chile vieron afectados sus ingresos y estabilidad laboral más que en ningún otro periodo. Claro que, junto con la afiliación obligatoria al colegio, sus dirigentes eran designados por las autoridades gubernamentales.

Los cambios a los docentes fueron por dos frentes: su formación e inserción en el mercado laboral. En 1981, también se liberalizó el sistema de educación terciaria, permitiendo el ingreso de actores privados hasta entonces un mercado que ofrecía educación gratuita y que estaba conformado sólo por planteles estatales, encabezados por las más antiguas universidades de Chile y Católica y sus sedes. Junto con permitir la participación de nuevos actores –universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica- y restringir el mecanismo de financiamiento a los planteles públicos, se establecieron, mediante el D.F.L. 1 de 1981, doce carreras que podían ser exclusivamente dictadas por las universidades. Entre ellas, no figuraban las Pedagogías. El impacto sobre la formación inicial docente fue inmediato: entre 1983 y 1990, la matrícula de Pedagogía en las universidades tradicionales cayó en un 45% y un tercio en toda la educación superior. Se masificaron las universidades privadas e institutos que daban la carrera y ello terminó afectando, a largo plazo, el estatus de la profesión en la sociedad. “La solidez de la profesión docente tradicional se vio afectada. Los

maestros y maestras normalistas y los llamados 'profesores de Estado'³⁹ tenían un fuerte compromiso con la obra de la educación pública y un sentido de cuerpo que más tarde se difuminó”, dice Iván Núñez.

Paralelamente, el gobierno, junto con el traspaso de los colegios a los municipios, trasladó a los profesores. Estos perdieron su condición de empleados públicos, fueron masivamente despedidos y luego vueltos a contratar por cada municipio, ahora bajo el Código del Trabajo. Un quinto de los docentes perdió su empleo y los sueldos cayeron en un 38% en el periodo 1981-1990, mientras que los del promedio de la economía sólo lo hicieron en 3,8%⁴⁰. “Si bien desde los '50 se arrastraba una crisis salarial, ésta se compensaba con la estabilidad laboral y oportunidades de empleo y con espacios de participación. Todo ello cambió con el traspaso a los municipios”, dice Núñez.

El descenso en los salarios se explica porque, como se verá más adelante, disminuyó constantemente el valor real de la subvención, por lo que los municipios tuvieron menos presupuesto para el ítem educación. Así, traspasaron dichos costo a los sueldos de los docentes⁴¹.

Además, los salarios de los docentes que ejercían en los distintos tipos de colegios se diferenciaron ampliamente. A fines de la década de los '80, éstos

³⁹ Se refiere a los formados en el Pedagógico de la U. de Chile, hoy UMCE, y otros planteles tradicionales.

⁴⁰ ROJAS Patricio Remuneraciones de los profesores en Chile Santiago, Revista Centro de Estudios Públicos, 1998. volumen 71.

⁴¹ COX, C. Políticas educacionales... op. Cit. Página 28.

fluctuaban entre 8 y 20 veces el valor de la subvención: los sueldos más altos en escuelas municipales o particulares subvencionadas de Iglesia, los más bajos en colegios subvencionados nuevos o de reciente creación o con fines de lucro. Según Carnoy y Mc Ewan⁴², éstos últimos estaban en mayor ventaja frente a los municipales porque contrataban profesores más jóvenes y con menos sueldo.

“La privatización de la profesión docente significó socavar las bases en que se sostenía buena parte de su definición de identidad laboral, apartándola de la matriz cultural que implicaba ser profesor de Estado. Hubo, por consiguiente, pérdida de estatus social, inseguridad laboral y desprotección frente al abuso de los empleadores”, dice Bellei⁴³.

⁴² CARNOY, M; MC EWAN, P. op. Cit.

⁴³ BELLEI, Cristián; MENA, Isidora. 1998. El desafío de la calidad y la equidad en educación. En *Chile en los noventa*, Toloza, C. y Lahera, E., editores, pág. 391.

IV EL CHORREO QUE NUNCA FUE

Cuando un vaso alcanza su capacidad máxima, el recipiente, una vez lleno, se rebalsa. Ese era el concepto que estaba detrás de la política económica y social de la dictadura militar. El Estado sólo debía propiciar el crecimiento económico y dejar a los privados la participación en política social. El Estado sólo debía intervenir en caso de que razones coyunturales afectaran el crecimiento económico y éste no llegara a la población o sólo para asegurar un nivel de consumo promedio mínimo del grupo familiar. El sólo crecimiento económico haría el resto: una vez que unos pocos satisficieran sus necesidades de ingreso, ahorros, inversiones y consumo, ello automáticamente redundaría en mayores ingresos para el resto.

De allí que, junto con incentivar a los privados a invertir en educación, el gasto público en educación fuera a la constante baja. En 1970, el gasto público representaba el 5% del Producto Interno Bruto (PIB). En 1980, llegaba al 4,3% del PIB. Con motivo de la crisis económica, y bajo la lógica de que el Estado tenía que intervenir sólo cuando situaciones coyunturales afectaran el crecimiento, subió hasta llegar al 5,4% del producto. A partir de entonces fue disminuyendo sustantivamente hasta llegar, en 1990, a un mínimo histórico de 2,4% del PIB⁴⁴.

Por otro lado, desde 1985 el país comenzó el auge económico: el país crecía a tasas del orden del 6% anual, por lo que, como explica Cox, “la caída en el gasto

⁴⁴ COMINETTI, y otros, 1998.

en educación sólo puede ser interpretada como una decisión política de no invertir en el sector”.

La política del “chorreo” no tuvo los resultados esperados en la población más pobre. En 1976, el 56% de la población vivía en condiciones de pobreza, como consecuencia del primer periodo de ajuste implementado por el gobierno militar y en 1987, después del primer periodo de repunte económico, la situación no seguía siendo mejor: cuatro de cada diez familias eran pobres y otro 17,6% vivía en la indigencia.

Ante este panorama, los estudiantes pobres, especialmente de los recientemente creados colegios subvencionados y de los establecimientos municipales de las comunas de más bajos recursos, sacaron la peor parte. Como ya hemos dicho, antes de la reforma de 1981, el sistema educacional era rígido y poco flexible. El currículo era centralizado y se enviaba a los establecimientos desde el poder central y, en la enseñanza media, había grandes diferencias entre los estudiantes de liceos técnico-profesionales y científico-humanistas. Pese a que los egresados de ambos tipos de enseñanza podían acceder a la universidad, los primeros estaban en claras desventajas frente a estos últimos. Además, tampoco había posibilidades de cambios internos, es decir, que un alumno arrepentido de su decisión vocacional pudiese volver a la rama científica-humanista o viceversa.

El gobierno militar propuso eliminar esas rigideces, adecuando la enseñanza a la gran heterogeneidad de estudiantes y dando libertades a los colegios para adecuar sus planes de estudio a las necesidades locales. Así, se permitió a los

colegios adecuar las horas de clases a las necesidades y realidades de sus alumnos y sólo se estableció un mínimo obligatorio: 25 horas semanales, a la vez que se les permitía elegir entre algunas asignaturas. “Ello fue sinónimo de autorizada reducción curricular: menos horas de estudio para los más pobres”, dice Cox.

Paralelamente, a la par que bajaban los recursos fiscales destinados a la educación, disminuyó el monto real destinado a la subvención escolar. Al inicio de la reforma, ésta estaba indexada a las fluctuaciones de la economía y, en un comienzo, superaba en un tercio el nivel de gasto real por alumno. Desde junio de 1982, fue desindexada de la economía y su valor real fue decayendo en casi un tercio a lo largo de la década. Con ello, arrastró al abismo a todo el sistema escolar.

La consecuencia: la educación para los pobres se fue deteriorando rápidamente. Al punto de llegar a un profundo deterioro de la modalidad técnica, mientras que en la otra rama, la científico-humanista, como ya se ha dicho, también se establecían categorías de alumnos, según el tipo de colegio al que asistieran y, por ende, su nivel socioeconómico. Esas diferencias persisten hasta hoy. En el último SIMCE, mientras los alumnos de cuarto año básico más pobres, con ingresos familiares mensuales inferiores a 148 mil pesos, obtuvieron 240 puntos promedio en Lectura y 220 en matemáticas; los de mayores ingresos, con más de 900 mil pesos al mes por hogar, alcanzaron 303 en Lectura y 300 puntos en

matemáticas. Asimismo, mientras el 62% de los alumnos de hogares pobres no alcanza el mínimo conocimiento en matemáticas, entre las familias ricas, sólo el 8% está en esa condición y una gran mayoría, el 65%, está en el nivel avanzado de dominio de la asignatura. Éstos últimos son capaces de elaborar nueva información a partir de los datos dados, resuelven problemas sencillos que requieren de cierta estrategia y utilizan fracciones. Mientras los primeros recién están iniciándose en la comprensión de números naturales y manejan conceptos básicos de fracciones o geometría. En otras palabras, éstos últimos apenas caminan, mientras los primeros corren.

En marzo de 1990, días antes de que asumiera el primer gobierno democrático después de 17 años de dictadura⁴⁵, el gobierno militar promulgó la LOCE, para dejar amarrados institucionalmente los cambios. Esta establecía, entre otros puntos que un nuevo organismo, el Consejo Superior de Educación, sería el encargado de la formulación de los planes y programas. La composición del CSE asegura que los planes y programas no variarán de acuerdo al gobierno de turno⁴⁶, mientras que la LOCE requería, para modificarse, de un quórum calificado en el Congreso. “Con la LOCE, el régimen militar buscó establecer un dispositivo legal, difícilmente modificable, que asegurara una acción limitada y controlada del Estado en educación. La LOCE materializa los conceptos educacionales establecidos en la Constitución de 1980, donde se establece que corresponde

⁴⁵ El 10 de marzo se promulgó la LOCE.

⁴⁶ Los miembros del Consejo Superior de Educación eran un consejero designado por las FF.AA., otro designado por la Corte Suprema, del Fondecyt, Instituto Chile, rectores de las universidades estatales y privadas y de los institutos profesionales.

preferentemente a los padres de familia el derecho y deber de educar a sus hijos”, dice Jacqueline Gysling⁴⁷.

La LOCE regiría por más de 20 años y sólo en la actualidad, ya entrado el siglo XXI, fue sustituida por la Ley General de Educación, promulgada el 17 de agosto de 2009, que fue posible después de un masivo movimiento de protesta estudiantil y de la formación de un consejo consultivo a nivel nacional, convocado por la Presidenta Michelle Bachelet, para que estudiara los cambios necesarios a fin de mejorar la educación y hacerla más equitativa⁴⁸. Tal como sucediera a mediados de los '90, el 21 de noviembre de 2007, los partidos políticos de oposición y gobierno sellaban un acuerdo en La Moneda para poder materializar los cambios, con la presidenta Michelle Bachelet y la entonces ministra de Educación, Yasna Provoste, a la cabeza. Era el fin de la LOCE.

⁴⁷ GYSLING, Jacqueline (2005). Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural. En *Políticas Educativas...* op. Cit. Pág 216.

⁴⁸ El Consejo Asesor Presidencial estuvo presidido por el Director del Dpto. de Educación de la U. Alberto Hurtado y especialista en políticas públicas, Juan Eduardo García Huidobro. En él también participaron otros 70 consejeros, entre ellos varios investigadores en el área y representantes de colegios, estudiantes secundarios y universitarios. Después de varios meses de trabajo, evacuó un informe de XX páginas que proponía, entre otros aspectos, acabar con la selección de alumnos y volver al antiguo esquema de 6 años de primaria y 6 de secundaria. El informe con las conclusiones está disponible en <http://www.consejoeducacion.cl>

V LOS ALIADOS

Existían dos clases de docentes: los profesores de Estado y normalistas; y, por otro lado, los profesores *marmicoc*. Aquellos docentes que, como ya dijimos, habían nacido con una rápida formación de algunos meses al alero de la reforma educacional de Frei Montalva. En cambio, los primeros, o bien se habían formado en el prestigioso Pedagógico de la U. de Chile ⁴⁹, en el Instituto Pedagógico de la Universidad Técnica del Estado, o bien en alguna de las Escuelas Normales⁵⁰. Todos ellos formaban a los docentes con un cierto espíritu de cuerpo, un orgullo emanado del hecho de ser los responsables de educar a las futuras generaciones del país.

Nancy Muñoz (67 años) formaba parte de ese selecto grupo, a diferencia, por ejemplo, de varias de sus colegas en la escuela básica de Santiago, quienes no tenían título de docente. Como tal, se sentía parte de la clase media, de la base social que había permitido el ascenso de los gobiernos radicales en los '40. Pero en 1980, al problema de los sueldos –que ya venían decayendo-, se produjo la “municipalización” de la educación y Nancy Muñoz, como un quinto de los docentes, perdió su trabajo. Después de varios intentos –y de mover algunos contactos- logró finalmente ser recontratada pero con un sueldo un 50% inferior al que recibía antes.

⁴⁹ Hoy, UMCE.

⁵⁰ Éstas dejaron de existir en 1976.

El precario equilibrio financiero de la familia, de la cual ella era el único sustento, se vino abajo y, con ello, la moral y el orgullo de ser docente. Lo que le ocurrió a esta educadora básica sucedió con otros miles de maestros a lo largo del país.

A ello se agregaba una creciente desigualdad en las escuelas. Aunque no había mediciones nacionales estandarizadas ⁵¹ públicas, existía la sensación de que había profundas brechas en las oportunidades de aprendizaje de alumnos ricos y pobres. El grupo de rock Los Prisioneros cantaba “*a ellos le enseñaron secretos que a mí no*”, haciendo alusión a la abismante diferencia en los contenidos que les pasaban a unos y otros.

Por otro lado, el gasto público en Educación, como ya se ha dicho, llegaba a su mínimo histórico de 2,5% del PIB en 1990.

Ese era el escenario que enfrentó la Concertación cuando asumió el poder en 1990. “El modelo de crecimiento económico había mostrado un fuerte déficit en su capacidad de resolver los problemas sociales, generando una gran deuda social que debió ser enfrentada por el gobierno democrático”, dice Bellei ⁵².

La alegría ya había llegado. Y como tal, los docentes añoraban volver a su condición de empleados públicos; los universitarios esperaban que se acabaran,

⁵¹ En 1982 se creó el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), la base de lo que es el Simce actualmente, pero no se informaron a la población sus resultados sino hasta 1995.

⁵² BELLEI, C., CARIOLA, L., & NÚÑEZ, I. (2003). Veinte años de políticas de educación media en Chile. *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco* .

por fin, los pagarés con los que se endeudaban a largo plazo para costear su educación; y los sostenedores de los recién creados colegios subvencionados confiaban en que se terminaran las épocas de restricciones económicas y el Estado aumentara la ya alicaída subvención.

Pero como dice Martin Carnoy⁵³, la de las subvenciones era “una política muy difícil de deshacer, porque hay una gran clientela que mantiene el sistema: padres con hijos estudiando en esos colegios y los sostenedores que presionan para que hayan más recursos”.

Así, el gobierno entrante prefirió mantener las escuelas en manos de los municipios. Como explican varios asesores que trabajaron en el Ministerio de Educación de la época, las aguas al interior de la propia Concertación estaban divididas. Algunos, los más cercanos a la tradición del Estado Docente, esperaban que una especie de contra-reforma devolviese las agujas del reloj. Otros, en cambio, los más liberales, valoraban la mayoría de los componentes del nuevo sistema escolar: la municipalización era vista como un paso positivo de descentralización; la introducción del subsidio per cápita, como un mecanismo eficiente de asignación de recursos; y la promoción de las escuelas privadas, como una fuente de riqueza para el sistema escolar.

Finalmente, prevaleció la lógica de estos últimos, con algunos aspectos propiciados por los defensores del Estado público. “Se optó por la lógica de no

⁵³ CARNOY, Martin. Las perspectivas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. op. Cit., pág. 118.

demonizar el sistema: mantener la estructura y mejorarla. Por lo demás, vendrían las elecciones municipales y los alcaldes serían elegidos democráticamente. Ello le daría una legitimidad al sistema y fomentaría la participación ciudadana en las escuelas”, dice Núñez.

“Ciertamente, para impulsar una reforma institucional del sistema escolar primero hay que convencerse de su necesidad y no había consenso al interior de la propia Concertación al respecto”, apunta Bellei.

Por lo demás, las nuevas preocupaciones de las autoridades estaban puestas en la reconciliación nacional y la normalización del funcionamiento de las instituciones públicas. Y no hubo espacio para plantearse iniciativas de reforma educacional que implicaran cambios institucionales mayores al sistema escolar heredado. El campo educacional acumulaba dos décadas como campo de batalla y, en un país todavía dividido y ampliamente sensible a los conflictos, nadie quería hacerse responsable de abrir nuevas ventanas de controversias. Explica Bellei: “Había clara conciencia de que una agenda de reformas institucionales en educación poseía un potencial de conflicto político inmenso: el último gobierno democrático se había visto envuelto en una agresiva disputa alrededor del proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU); a su vez, la modernización de la educación de los años '80 (así se le llamó) fue llevada a cabo con la oposición del profesorado y las fuerzas políticas fuera del gobierno”.

La situación fue evidenciada por la OCDE en su informe sobre el sistema escolar de 2004. “Tratar de reestructurar el sistema de financiamiento escolar en Chile produciría una fractura en el frágil equilibrio entre la izquierda y la derecha que formó parte implícita del acuerdo que restableció el gobierno democrático”⁵⁴.

De esa forma, se optó por un camino intermedio, de transición, acorde al momento político que vivía el país. Mientras se volvía al Ministerio de Educación su rol de principal promotor y responsable de los objetivos de calidad y equidad, algo que nunca había perdido en teoría, pero sí en la práctica; se evitó hacer cambios a gran escala e, incluso, como se verá más adelante, se adoptaron algunas señales claramente contradictorias.

En el discurso público, de hecho, se evitó hablar de “reforma educacional” y en cambio se usó el término de “políticas de mejoramiento continuo”. Recién a mediados de la década, cuando el país ya miraba al futuro, habría espacio para grandes reformas orientadas hacia el mejoramiento de la calidad y la equidad. Ellas serán abordadas más adelante.

Como explica el académico de la U. de Talca, Sebastián Donoso, “a inicios de los ’90, se partió de un diagnóstico de la situación educativa mucho más optimista del que realmente existía, lo que explicaría el lento progreso a la fecha en algunas dimensiones educativas que estaban profundamente deterioradas”⁵⁵.

⁵⁴ OCDE (2004). *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Pág. 305.

⁵⁵ DONOSO, Sebastián (2005). REFORMA Y POLITICA EDUCACIONAL EN CHILE 1990-2004: EL NEOLIBERALISMO EN CRISIS. En *Estudios Pedagógicos*, vol. XXXI, n°1. Pág. 113 a 135.

Sin embargo, había que dar una señal de que la educación estaba entre las nuevas prioridades del gobierno y una de ellas fue el aumento sostenido del gasto en educación: Aylwin había iniciado el gobierno con 940 millones de dólares de inversión pública en el sector (el 2,4% del PIB), un presupuesto heredado de la administración anterior. Hacia finales de su mandato, los recursos del Fisco destinados al sector llegaban ya a 1,4 millones de dólares, esto es, el 2,9% del Producto Interno Bruto. Por consiguiente, también aumentaba la subvención escolar: ésta subió en 182%, pasando de poco más de once mil pesos en 1990 a 32 mil pesos en 2004, ambos en pesos de 2004. Paralelamente el gasto público en educación por alumno se elevó un 23% para la enseñanza superior, un 42% en la enseñanza media y un 65% en la básica.⁵⁶

Este aumento de recursos permitió el establecimiento de un estatuto docente, que garantizara reglas del juego claras y una estabilidad laboral a los vapuleados maestros; y una serie de iniciativas que buscaban mejorar las condiciones de aprendizaje al interior del aula. Entre ellos, programas enfocados directamente en las escuelas más pobres, otros que cambiaban las condiciones de todas las escuelas básicas y el Programa Enlaces, que partió como un piloto, y que pretendía dar apoyo tecnológico a las escuelas para insertarlas en el nuevo escenario que se avizoraba para el siglo XXI. Hoy, el programa permite el acceso a Internet a 7 de cada diez alumnos del país y casi dos mil quinientos establecimientos utilizan sus tecnologías en el aula.

⁵⁶ MINEDUC. 2002. Anuario estadístico.

“Estos programas responden a una nueva convicción: si el corazón de los procesos de enseñanza-aprendizaje late en la escuela, en la sala de clases, es en ella donde la política educacional debía poner el énfasis”, dice Bellei.

El primero de estos programas se inició en marzo de 1990, apenas asumido el primer gobierno democrático, y consistió en dar apoyo pedagógico y de recursos, como infraestructura y libros, al 10% de las escuelas que atendían a los alumnos más pobres y obtenían peores resultados. Dado el número de escuelas involucradas (969 establecimientos en total), el programa fue bautizado como P-900.

Dos años más tarde se iniciaron los programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, MECE, que continúan hasta hoy y que buscan, entre otros aspectos, instalar bibliotecas de aula, textos básicos de consulta para las escuelas, libros para los niños, mejora en infraestructura y salud escolar y perfeccionamiento a los docentes. El programa MECE, aprobado en 1991, contempló una inversión de 243 millones de dólares entre 1992 y 1997. El 70% se invirtió en educación básica⁵⁷.

“Los programas contienen una propuesta de trabajo docente, una nueva forma de relación pedagógica, y más en general, de gestión de la pedagogía en la escuela y el liceo. Los programas no modifican reglas, normas ni instituciones; intentan modificar la experiencia escolar cotidiana de profesores y alumnos”, dice

⁵⁷ BELLEI, Cristián; MENA, Isidora. 1998. El desafío de la calidad y la equidad en educación. En *Chile en la noventa*, Toloza, C. y Lahera, E., editores, pág. 363.

Bellei en un texto que en el que analiza brevemente la historia de las reformas en el país desde 1980 a la fecha⁵⁸.

Se trataba de programas diseñados por equipos externos al ministerio de Educación –muchos de ellos son ejecutados, por universidades-, ajenos a la lógica de burocratización, y que buscaban combatir la lógica tradicional de aprendizaje de tiza y pizarrón, sino más bien introducir diferentes de recursos de aprendizaje, más cercanos al estilo particular de cada alumno.

El programa P-900 tuvo efectos positivos. Las novecientas escuelas más pobres mejoraron, en efecto, sus rendimientos en torno al 50%: en 1998, éstas lograban 43 puntos promedio en el Simce de matemáticas y lenguaje; y en 1996 habían llegado a los 64 puntos. Pero más adelante, con la masificación de este tipo de programas, los resultados no serían los esperados. “Aún si tuvieron impactos, éstos fueron mucho menores dado el gran tamaño de la inequidad de la educación chilena”, dice Bellei. Más adelante, profundizaremos en ese punto.

Como ya se ha dicho, el gobierno había decidido mantener la estructura de las escuelas. Sin embargo, había que recuperar, en parte, la dignidad perdida por los maestros. La idea consensuada: el estatuto docente.

El estatuto recuperó la idea de una carrera docente, que asegura a los maestros municipales estabilidad laboral y una estructura de salarios igual para todos: una remuneración básica mínima, calculada según las horas de contrato, a la cual se

⁵⁸ BELLEI Cristián (2009). Evolución de las políticas educacionales en Chile. – Santiago, borrador.

van agregando bonificaciones por antigüedad, desempeñarse en condiciones difíciles, capacitaciones o ejercicio de funciones directivas. En términos prácticos, esto implica que un docente puede ser removido de su cargo sólo si es protagonista de falta de probidad, conducta inmoral o falta grave a sus funciones de profesor y que debe realizarse antes de la expulsión un sumario administrativo para investigar los hechos.

Además, plantea, por ejemplo, que los profesores tienen derecho a participar, de manera consultiva, del diagnóstico, planeamiento, ejecución y evaluación de las actividades del colegio; y que gozan de autonomía en los procesos de enseñanza frente a la sala de clases, en la evaluación de sus alumnos y en la relación con los apoderados.

El estatuto ha sido modificado en reiteradas ocasiones. A través de una modificación, por ejemplo, se permitió que los docentes participaran en un proceso de evaluación, por el cual Chile también se inscribió entre los pocos países del mundo que tienen este método⁵⁹; y se permitió que los directores de escuela fuesen elegidos por concurso público, iniciativa a la que se opuso la derecha.

Desde su creación y hasta la actualidad, la normativa ha sido frente de continuas críticas, especialmente de los sostenedores de los establecimientos municipales –los alcaldes-, y de parte de los sectores de derecha. Para todos ellos, el estatuto tiene demasiadas rigideces que explicarían, en parte, la

⁵⁹ Cuba también tiene un proceso similar, pero en él se contemplan, además de la observación de las clases y la elaboración de un portafolio, una prueba de conocimientos y ejercicio profesional y otro test sobre desarrollo humano.

incapacidad de la educación municipal de competir en iguales condiciones con los establecimientos particulares subvencionados. Entre las rigideces figuran, por ejemplo, no sólo la inamovilidad funcionaria, sino el que si un director postula, vía concurso público, al cargo que ejercía antes y no queda seleccionado, deberá ser contratado o designado con el mismo número de horas que tenía antes en otro cargo similar. En la práctica, ello implica que muchos municipios, especialmente los más pobres, dejen en el cargo al mismo directivo para evitar pagar dobles sueldos.

Esto ha permitido, además, que los directores chilenos figuren entre los peor pagados de los países de la OECD en relación a los docentes⁶⁰. Está demostrado empíricamente que el liderazgo del director es clave para mejorar el aprendizaje de las escuelas, sin embargo los directivos chilenos pueden ganar en la práctica lo mismo que un docente con más 20 años de servicio. Ello ya que mientras las asignaciones por años de servicio, pueden llegar hasta un 100% de la remuneración básica, la de directivos es, como máximo, un 20% del sueldo base⁶¹. La situación ha impedido, en la práctica, la contratación de directores calificados en las escuelas municipales.

Sin embargo, para sus defensores, el estatuto era necesario, dadas las condiciones laborales que enfrentaban los docentes a inicios de la democracia y los cambios que se aproximaban, para lo cual era vital contar con el apoyo de los protagonistas de la educación. “Había un problema político en ciernes: los

⁶⁰ SIMONSEN, Elizabeth. Diario La Tercera, 12 de mayo de 2005, pág. 23. Informe revela que directores de colegios chilenos son los peor pagados

⁶¹ Ver Estatuto Docente, párrafo IV.

docentes querían recuperar su condición de profesores de Estado. El estatuto fue la fórmula para que ellos abandonaran sus demandas y poder mantener la

municipalización. Fue una solución intermedia: se les aseguró estabilidad laboral, a cambio de sumarlos a los cambios que venían”, dice Iván Núñez.

Y agrega: “Los docentes siempre han sido, fundamentalmente, cercanos a la izquierda. Ellos fueron la base que permitió el ascenso al poder a los radicales y ellos fueron claves en la oposición a la dictadura. Ricardo Lagos ⁶², en su condición de estadista, no podía desconocer eso. Por lo demás, él era un hombre formado en la educación pública, por lo que debía apoyar el estatuto docente”.

Ese objetivo, el de sumar a los maestros a los procesos que venían, se cumplió. Las huelgas docentes, como ya hemos dicho frecuentes desde los años '50, se redujeron sustancialmente: en toda la primera mitad de los '90 sólo se registraron seis días de paro⁶³. “El estatuto docente logró mitigar el malestar docente, moderó el conflicto sociopolítico entre gobierno, empleadores y profesores y abrió instancias inéditas de colaboración facilitando la marcha de la reforma educacional”, agrega Núñez.

Sus defensores están conscientes de que la normativa tiene algunos aspectos que son una traba en la actualidad, pero agregan también que ha sido usado políticamente por la derecha como “el chivo expiatorio” de todos los males de la educación. “Tiene algunos aspectos que son una traba. Sin embargo, algunas de

⁶² Ricardo Lagos fue ministro de Educación entre 1990 y junio de 1993.

⁶³ COX, Cristián (2003). Políticas educacionales... pág. 53.

las rigideces del estatuto, como la inamovilidad de los directores, no estaban en el texto original. Fueron introducidas por la derecha en el debate parlamentario”, agrega Cox⁶⁴. Cabe recordar que la mayoría de los directores de colegios habían sido designados durante el periodo militar.

Juan Pablo Valenzuela, economista e investigador del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile, coincide: “El estatuto es una camisa de fuerza en algunos ámbitos, pero no explica la desigualdad ni la mala calidad del sistema educacional chileno. Antes de velar por establecer mecanismos que permitan sacar del sistema a los profesores malos, hay que evitar que esos docentes de mala calidad entren a hacer clases y eso no se está haciendo”.

A la estabilidad en las condiciones laborales, se agregó un importante reajuste en los sueldos. Recordemos que éstos habían bajado a niveles mínimos. La nueva estructura salarial del estatuto, más los reajustes otorgados por el gobierno, permitió un aumento sustantivo de éstos.

Los docentes del sector municipal contratados con jornada completa (44 horas) ganaban, como promedio, 283 mil pesos al mes en 1990; quince años después llegaban a los 600 mil pesos mensuales. A lo largo de toda la década de los '90, las remuneraciones crecieron entre 145% y 170% real. Se trata de incrementos superiores a los que sufrieron, en promedio, el grueso de trabajadores chilenos y que colocaron a los profesores en un incomparable escenario en relación a América Latina: un docente con 15 años de experiencia ganaba en 1998 el

⁶⁴ Este artículo fue recién derogado en 2004, 14 años después de la promulgación del Estatuto.

equivalente al 1,2 veces el producto per cápita del país; el sueldo de un maestro argentino era de 1,07 el producto y el de uno uruguayo equivalía a 0,7 del producto per cápita⁶⁵.

El aumento salarial experimentado en los '90 fue suficiente para incentivar el alicaído interés de los jóvenes por estudiar pedagogía. El número de estudiantes de Pedagogía se incrementó en 40% entre 1997 y 2001, pasando de casi 20 mil estudiantes a más de 27 mil en ese periodo. En 2002, la docencia desplazó a las ingenierías como la carrera más demandada por los estudiantes. Ese efecto también se notó en los puntajes de ingreso a la universidad. En 1998, el puntaje de ingreso mínimo a la carrera de Pedagogía Básica en las universidades del Consejo de Rectores era de 540 puntos; en 2001 había llegado a 587 puntos.

Sin embargo, el impacto inicial se diluiría, con el tiempo, a lo largo de la década del 2000 con la masificación de la educación superior. Hoy, existen más de 110 mil estudiantes cursando Pedagogía. Y en 2007, del total de titulados de las carreras, el 40% se había formado en universidades no acreditadas o con una escasa acreditación de dos años⁶⁶.

En el último proceso de admisión a la universidad, el puntaje de ingreso había a los planteles del Consejo de Rectores había caído a los 560 puntos y más de la mitad no había elegido la carrera como la primera opción⁶⁷.

⁶⁵ OECD, UNESCO. World Education Indicators, 2001, Paris.

⁶⁶ La Tercera, 18 de agosto de 2009, página 32.

⁶⁷ La Tercera, 11 de enero de 2009, páginas 32 y 33.

Una consecuencia tanto de la masificación de las universidades que dan la carrera, como de los sueldos, que, pese a los aumentos, aún son bajos si se les compara con los del promedio de los profesionales. Según datos de Futuro Laboral, en 2007 un egresado de Pedagogía Básica percibía, al primer año de egresado, un sueldo promedio de 430 mil pesos; mientras un periodista percibe unos 490 mil pesos, en promedio; y un sicólogo, 523 mil pesos mensuales. La situación de algunas especialidades de Pedagogía es peor aún. El mismo Futuro Laboral indica que un graduado de Educación Parvularia gana, el primer año, 350 mil pesos mensuales; y que un profesor de Historia y Geografía gana unos 380 mil pesos al mes. Claro que hay otras profesiones tan mal pagadas, como Traducción e Intérprete (con sueldos promedios de \$360 mil pesos el primer año de titulados), pero no son profesiones estratégicas para el país como lo es Pedagogía.

“Los docentes perciben, en promedio, salarios un 60% inferiores a sus pares profesionales. Y los salarios son claves para atraer a los mejores. Mucho se ha criticado el estatuto docente, pero la clave no es cómo sacas del sistema a los malos docentes, la clave es promover que los mejores estudiantes se conviertan en docentes y que no ingresen malos profesores y eso no se ha regulado”, dice Juan Pablo Valenzuela.

VI EL GRAN ERROR DE LA CONCERTACIÓN

“Más que cualquier otro país de América Latina, Chile intentó expandir el acceso a la educación y mejorar su calidad. Paradojalmente, es probable que haya promovido más desigualdad”, escribe el norteamericano Martin Carnoy⁶⁸, profesor de Educación y Economía de la U. de Stanford en un libro compilatorio que resume las reformas educativas de Chile en los últimos 20 años.

El punto al que se refiere no es precisamente al subsidio por alumno, instalado en la reforma que ejecutó la dictadura de 1981, sino más bien a una medida adoptada cuando el país ya había retomado la democracia, en pleno gobierno del Presidente Patricio Aylwin: el financiamiento compartido.

En 1993, se discutía una Reforma Tributaria, que, entre otros aspectos, permitía allegar recursos de parte de los privados a la educación, mediante una ley de donaciones que permitía a las empresas que otorgaban dineros a la educación, descontar impuestos⁶⁹. Como ya se ha dicho, el país necesitaba urgentemente asignar más recursos a la educación. Éstos venían en picada y, pese a los esfuerzos de los primeros años por aumentarlos, aún eran insuficientes. La mejor solución, según los promotores de la idea, era permitir a los colegios que cobraran a las familias un monto adicional, no superior a los 50 mil pesos mensuales. Así,

⁶⁸ CARNOY, Martin. Las perspectivas educacionales... op. Cit., pág. 115

⁶⁹ Las empresas podían reducir el 2% de los impuestos de primera categoría por las donaciones con fines educacionales a los establecimientos subvencionados.

se incentivaba a los padres a controlar la calidad de la educación ofrecida por las escuelas y, de paso, se podrían captar recursos adicionales de parte de las familias de clase media para redestinarlos a las de bajos recursos⁷⁰. Eran, en total, 200 millones de dólares extras que llegarían a Educación. Nuevamente, Chile se colocaba a la vanguardia de las medidas, ya que ningún país que tiene el sistema de subsidios públicos a los alumnos –como Holanda o Bélgica-, permite a los colegios realizar cobros adicionales a las familias.

Como recordemos, el país había iniciado cambios que, por un lado, aumentaban el protagonismo del Estado mediante políticas educacionales y, por otro, se mantenía e, incluso, crecía la lógica de mercado en la operación del sistema.

Así, a la reforma tributaria, se agregó una modificación al DFL5, de 1992, que regía la subvención escolar y que permitía a los colegios cobrar un máximo de 4 Unidades de Subvención Escolar (USE) por alumno, esto es, unos 28 mil pesos al mes, sin sufrir descuentos en la subvención estatal. Los colegios que cobraran más, tendrían descuentos parciales en el financiamiento estatal.

La FIDE (Federación de Institutos de Educación Secundaria), organismo que agrupa a los colegios particulares y de la Iglesia Católica, emitía una circular interna el 8 de agosto de 1993 en la que señalaba: “a todos los colegios

⁷⁰ GONZALEZ, P. (1999). Financiamiento, incentivos y reforma educacional. En J. E. GARCIA-HUIDOBRO, *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular.

particulares subvencionados, les conviene ingresar al sistema de financiamiento compartido para el año 1994”⁷¹

“Se perdió de vista el largo plazo”, dice un asesor del ministerio de la época, quien confiesa que la medida no hubiese sido posible si el ministro de Educación de entonces, Ricardo Lagos, hubiese permanecido en su puesto. Pero se acercaban las primarias internas de la Concertación y el secretario de Estado presentó su renuncia en junio de 1993 para competir contra Eduardo Frei Ruiz Tagle, contra quien, a la postre, perdería. “La medida llegó al Ministerio de Educación desde Hacienda pocas semanas después de la renuncia de Lagos. Él se habría opuesto terminantemente. De hecho, escribió una carta al Presidente en su condición de ex ministro para alertar sobre los peligros de la medida. Al ministro que asumió, en cambio, le faltó peso político”, confiesa hoy el ex asesor. Ese secretario de Estado era Jorge Arrate.

Los temores de los técnicos en Educación se materializarían pronto. El financiamiento compartido tuvo rápido impacto. Así, mientras en 1993 sólo el 5% de las escuelas cobraba aranceles adicionales a la subvención a las familias; en la actualidad, lo hacen dos tercios de los colegios particulares subvencionados⁷².

⁷¹ FIDE, “Criterio operativo N° 8, agosto de 2003.

⁷² GARCIA-HUIDOBRO, J. E. (2007). Desigualdad Educativa y Segmentación del Sistema Escolar. *Pensamiento Educativo, volumen 40, N°1*, Pág. 74.

Las consecuencias del modelo han sido perjudiciales, tal como lo avizoraba Lagos. “Los gobiernos (de los años '90 en adelante) han regulado sistemáticamente los mercados para corregir su exacerbado efecto en la desigualdad educacional y, paradójicamente, es probable que hayan promovido una mayor desigualdad, permitiendo que los colegios privados cobraran aranceles por sobre los subsidios del gobierno”, escribe Carnoy⁷³.

En efecto, según una investigación del economista Juan Pablo Valenzuela, del Centro Avanzado de Investigación en Educación de la U. de Chile, el financiamiento compartido ha sido uno de los principales responsables de la alta segregación que evidencia el sistema escolar chileno. De entre más de 50 países que el experto analizó, Chile era el que tenía mayor segregación, es decir, mayor concentración de alumnos de determinadas características en algunas escuelas. En otras palabras, se permitió que se crearan verdaderos *ghettos* educacionales. “El financiamiento compartido ha venido a acentuar el carácter estratificado de la geografía educacional chilena, para permitir que cada segmento socioeconómico tenga una escuela “distinta” acorde con su capacidad de pago, concluye García Huidobro⁷⁴.

Agrega Valenzuela: “Si nuestro país tiene como objetivo lograr una sociedad más integrada es indispensable reducir los efectos que genera el financiamiento compartido sobre la segregación escolar, mecanismo que no sólo reduce las

⁷³ CARNOY, M. (2003). Las políticas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. Op. Cit., pág. 115

⁷⁴ GARCIA-HUIDOBRO, 2007, op. Cit.

posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos, sino que deriva en que éstas terminen matriculando a sus hijos en colegios más segregados, donde la mayor parte de los compañeros de clases presentan condiciones sociales y culturales similares”.

El 60% de los escolares, los más pobres, se educan en colegios municipales o subvencionados gratuitos; el 33% lo hace en establecimientos de financiamiento compartido que cobran, en su mayoría entre cinco mil y 15 mil pesos, y el 6,8% va a colegios particulares pagados. Según cálculos de Bellei y García Huidobro, en base a las encuestas Casen, en 1987, un tercio de los estudiantes de mayores ingresos asistía a colegios municipales y un 27% a escuelas particulares subvencionadas. El 44% estudiaba en colegios particulares pagados. En 1994, el primer año del financiamiento compartido, la proporción de alumnos de más ingresos que asistía a colegios municipales había bajado a 19%, había subido marginalmente a 29% en los subvencionados y se elevaba a 53% en los establecimientos privados. En 2000, la situación ya era dramática: sólo uno de cada diez alumnos de altos ingresos iba a la educación pública, el 34% estudiaba en la educación subvencionada y el 54% asistía a la educación pagada. En otras palabras, fundamentalmente la educación subvencionada le había quitado estos alumnos al sistema público⁷⁵.

⁷⁵ GARCIA HUIDOBRO, Juan Eduardo; BELLEI, Cristián. Desigualdad educativa en Chile, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2003.

Sucede lo mismo con la distribución de alumnos vulnerables. Estos constituyen un tercio del total de escolares del país, según estadísticas del Mineduc. Cuatro de cada diez estudian en colegios municipales y otro 35% lo hacen en establecimientos subvencionados gratuitos. Sólo el 9% estudia en colegios particulares con financiamiento compartido⁷⁶.

Asimismo, las escuelas municipales bajaron desde 1994. Ese año eran poco más de 6.200 y diez años más tarde, alcanzaban las 6.094. Mientras el número de escuelas privadas subvencionadas crecía sostenidamente, de 2.707 en el primer año del financiamiento compartido a más de 4.300 una década después.

“Tenemos un sistema tripartito: para cada clase, una institucionalidad educativa. Escuela privada para la elite; escuela subvencionada para la clase media y escuela municipal para los pobres. Es el mayor error dentro de la política educacional de la Concertación”, concuerda Cox. Un escenario que, incluso, evidenció la OCDE en un informe de 2004: “El sistema educacional está conscientemente estructurado por clases, puesto que existe un mecanismo, central para el funcionamiento del sistema, que no puede sino producir estratificación y segmentación”⁷⁷.

Las consecuencias han impactado directamente la efectividad pedagógica de las escuelas. Explica Valenzuela: “Dado que el aprendizaje de los niños está

⁷⁶ ELACQUA, G. (2004). La integración beneficia a los Machuca y a los Infante. *Revista de Educación, edición de agosto-septiembre*.

⁷⁷ OECD (2004), *Reviews of National Policies of Education*, pág. 64

relacionado con la interacción con sus compañeros y profesores, la concentración de niños vulnerables en el mismo establecimiento hace más difícil el aprendizaje de estos niños. Asimismo, tienden a concentrarse en estos establecimientos los profesores menos efectivos, incrementando la desigualdad en las oportunidades escolares entre los niños y también se hace más difícil que las diversas políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones educativas de estos niños, tengan impacto”.

“Tal como funciona hoy en día el financiamiento compartido, es, efectivamente, un aporte prácticamente nulo a la equidad en educación, si por tal entendemos la distribución de oportunidades y de recursos educativos de manera inversa a la disposición de capital económico por parte de las familias. En efecto, lo que tiende a producirse es que quienes poseen más recursos económicos pueden disponer de los mismos a efecto de generar, para ellos mismos, una mayor calidad educativa”, argumenta el académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la U. de Talca, Sebastián Donoso⁷⁸.

Hoy casi nadie contradice los efectos negativos del financiamiento compartido. Hasta la presidenta Bachelet en el Mensaje de la Ley General de Educación hablaba de la necesidad “de una nueva institucionalidad educativa”. En ese sentido, la Ley de Subvención Escolar Preferencial, promulgada en 2006 y que

⁷⁸ DONOSO, S. (2005). REFORMA Y POLITICA EDUCACIONAL EN CHILE 1990-2004: EL NEOLIBERALISMO EN CRISIS. En Estudios Pedagógicos vol. 31, N° 1, 2005, pág. 113-135

entrega una subvención mayor a los alumnos vulnerables, es vista como un intento de revertir los negativos efectos del financiamiento compartido. “Es el intento público de empatar lo que hace el financiamiento compartido: el mínimo es que entre colegios municipales y subvencionados por el Estado, la cancha financiera sea pareja. Por quince años, fue desigual, porque la educación municipal tenía la subvención y el 40% restante tenía eso, más el dinero de la familia”, dice Cox.

VII LA BONANZA EDUCATIVA

Chile era considerado la joya de Latinoamérica. La lógica de los gobiernos democráticos de mantener las principales reglas macroeconómicas a inicios de la transición y hacer sólo ajustes estructurales, estaba dando resultados. El país crecía a un ritmo de 8% anual, mientras Latinoamérica lo hacía a tasas del 4%. De igual modo, si entre 1980 y 1985, el PIB per cápita del país era de 2.700 dólares (en poder de paridad de compra), inferior al del resto de Latinoamérica que superaba los 3.800 dólares; en la primera mitad de la década siguiente, se había más que duplicado, superando los 6.200 dólares, mientras el de Latinoamérica se quedaba en 5.800 dólares.

El país estaba en un momento económico inmejorable. La balanza comercial tenía excedentes, el déficit fiscal estaba en sus niveles mínimos; y la tasa de desempleo (en torno al 7%) e inflación eran moderadas. El país era el mejor evaluado a nivel latinoamericano.

Ese era el escenario en el que asumía el Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle la conducción del país. Como tal, el optimismo marcó los inicios de su administración. Había terminado, con éxito, el primer gobierno de la Concertación, que se había concentrado más bien en sanar heridas y restablecer confianzas, y era hora de mirar al futuro.

En ese escenario, el mandatario se propuso un programa de corte modernizador. Estaba convencido de que Chile se encontraba frente a una nueva oportunidad histórica y que era el instante para dar un salto cualitativo en pos del desarrollo. Se trataba de revertir rápidamente la imagen de desarrollo frustrado que se había generado en el país a mediados de los '60, con el desenlace dramático que implicó la ruptura del orden institucional en septiembre de 1973.

Una pieza infaltable dentro de esta propuesta, era la modernización de la educación. Ella permitiría, además, incorporar a un mayor número de ciudadanos a los beneficios otorgados por el sistema. Recordemos que el país había iniciado los gobiernos de la Concertación con un 50% de la población en situación de pobreza o indigencia. En 1994, el primer año de la administración de Frei, el número ya se había reducido al 35%. Aún así, el país tenía una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo. La diferencia de ingresos entre el primer quintil de la población y el último era de casi 16 veces⁷⁹.

Las políticas focalizadoras del gobierno de Aylwin también estaban teniendo efectos y aún no se notaban los nocivos efectos que tendría el financiamiento compartido. Y, además, la brecha entre los alumnos de escuelas municipales y los de escuelas privadas sin subvención estatal, se había reducido notoriamente, pasando de 29 puntos porcentuales en lenguaje y 25 en matemáticas, en 1988; a 20 puntos porcentuales en lenguaje y 18 en matemáticas, ocho años más tarde. Los objetivos de calidad y equidad en educación se estaban logrando.

⁷⁹ CONTRERAS, Dante. Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos, pág. 314. Publicado en *Perspectivas*. Vol. 2

Asimismo, habían mejorado los indicadores gruesos de rendimiento. La tasa de aprobación de los escolares se había elevado de 89,9% en 1990 a 92,3% en 1995 en enseñanza básica; y la de enseñanza media había subido de 80,3% a 81%. También los alumnos desertaban en menor cantidad: el 7,4% abandonaba el colegio durante la educación media en 1990. Cinco años más tarde, la cifra había bajado al 6%⁸⁰.

Con el objetivo de dar el salto hacia el desarrollo a la vista, la primera medida del recién asumido gobierno fue convocar en mayo de 1994 a una Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, con representantes de diferentes sectores del país (incluyendo, entre otros, el Colegio de Profesores, los empresarios, las iglesias, y los sostenedores educacionales). Las conclusiones fueron informadas por un Comité Técnico Asesor, que presentó un conjunto ambicioso y diverso de sugerencias de política educativa, que, en conjunto, implicaban dar una prioridad significativamente mayor a la educación que la otorgada hasta el momento.

Entre las recomendaciones del llamado informe Brunner (el comité estaba presidido por el entonces ministro secretario general de gobierno, José Joaquín Brunner), figuraban extender la enseñanza preescolar de los niños más pobres (sólo dos de cada diez niños de bajos ingresos asistía a la fecha a la educación parvularia, en contraste con el 50% de los niños pertenecientes al 20% de mayores ingresos de la población⁸¹), extender el tiempo de la jornada escolar,

⁸⁰ MINEDUC (2002). Anuario Estadístico, pág. 77 y 78.

⁸¹ Este cambio se iniciaría una década más tarde, bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

aumentar los insumos y el gasto por alumno, focalizar los esfuerzos en las escuelas y escolares más pobres y fortalecer la profesión docente, otorgando remuneraciones más atractivas y estableciendo incentivos monetarios a los docentes por sus méritos. Asimismo, se proponía reformular la formación inicial que recibían los profesores en las universidades, dando becas para atraer a los alumnos más talentosos y acreditando, separadamente, a las facultades que formarían a los futuros profesores (este último punto aún no se logra).

Las recomendaciones de la Comisión fueron llevadas por el Ministro de Educación, Sergio Molina, a la arena política, logrando un amplio acuerdo por la educación entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso. El martes 10 de enero de 1995, el Presidente convocó a La Moneda a todos los partidos de oposición y de gobierno para firmar un amplio acuerdo para llevar los temas propuestos al Congreso. Había piso político para hacer profundos cambios. Era el momento de ser ambiciosos.

Como diría luego el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, dirigiéndose al país en cadena nacional: en adelante, la educación sería “la definitiva primera prioridad”. En su mensaje a la nación, el 21 de Mayo de 1996, el Presidente de la República anunciaba el inicio de la Reforma Educacional.

La reforma tenía cuatro ejes: la expansión y fortalecimiento de los programas focalizados en las escuelas, que venían del periodo anterior; un heterogéneo paquete de medidas de apoyo a la profesión docente; una reforma del currículo

que se enseñaba en las aulas; y, su parte más visible, la extensión de la jornada escolar.

Vayamos por parte. Como ya hemos dicho, los programas de mejoramiento en las escuelas tenían, hasta entonces, bastante éxito. Así a las estrategias en educación básica y secundaria (éste recién empezaba y sus alcances serán vistos en el siguiente capítulo), se sumó la expansión a nivel nacional de la Red Enlaces y el proyecto Montegrande, destinado a crear una red de liceos de alta innovación en todo el país. La idea era algo así como replicar un Instituto Nacional en cada ciudad importante. “Fue el período de mayor protagonismo de estos programas”, dice Cristián Bellei.

Los liceos adscritos al programa Montegrande eran 51 en el país (40 mil fueron los estudiantes beneficiados) y su objetivo era convertirse en puntos de innovación, de manera de anticipar la reforma. Los liceos recibirían unos 150 mil dólares anuales para mejorar su gestión, ejecutar buenas prácticas y que los directores, por ejemplo, administraran fondos públicos asignados al establecimiento.

Tras cinco años de intervención y con una inversión total de 85 millones de dólares, los resultados de los colegios en las pruebas estandarizadas mejoraron, pero no lo suficiente. En el test SIMCE de matemática, los liceos subieron de 250 puntos en 1998 a 258 en 2003, 12 puntos por sobre el promedio de colegios del país. Aún así quedaron lejos de los particulares pagados. En lenguaje, en tanto, pasaron de 250 puntos a 260 y alcanzaron siete puntos más que el promedio. “Al

principio, la imagen era que estos liceos serían la locomotora del sistema. Pero la conclusión fue que, en realidad, no estaba el horno para bollos. Después el comité decidió que los colegios solos no iban a dar... Pero aprendes del fracaso. Y ese es el registro que tenemos que hacer ahora, la experiencia de los que salieron mal”, reconocía entonces el director de Educación General, Pedro Montt⁸².

LA RED ENLACES

Más relevante, sin embargo, fue el impacto que logró la masificación nacional de la Red Enlaces. En 1995, daba apoyo al 4% del alumnado del país, para 2002 su cobertura ya había llegado al 90%. Además, tiene una influencia que va más allá del mero equipamiento tecnológico de los colegios. Establece una red de 24 universidades, y liderada por seis de ellas, que dan apoyo tecnológico y capacitan a los profesores. Y, por primera vez, establece una nueva forma de trabajar. Se trata, como explica Cristián Cox, “del establecimiento y maduración de una nueva relación del sistema universitario con el escolar y, además, es el caso de una intervención mayor indirecta de parte del Ministerio de Educación”. Entre 1992 y 2002, la inversión directa en el programa fue de 145 millones de dólares.

⁸² La Segunda. 11 de marzo de 2005, pág. 13.

Los otros dos ejes de la reforma –el cambio curricular y la extensión de la jornada- iban estrechamente unidos. “No se podía aplicar un cambio sustantivo en el currículo, que implicara más contenidos, sin aumentar el tiempo dedicado al aula. Además, hay que recordar que, con motivo de las reformas de los ‘80, el tiempo de instrucción había llegado a sus niveles mínimos para la mayoría de los alumnos. Sin embargo, la elite se seguía educando con jornada completa. Era un tema de equidad”, explica Cox.

En efecto, según el análisis que hiciera la comisión Brunner, la mayoría de los escolares chilenos tenía menos de 800 horas al año, distribuidos en 160 días efectivos de clases⁸³. Mientras los países con un desarrollo similar al de Chile destinaban, en promedio, un diez por ciento más a clases, las naciones desarrolladas nos superaban ampliamente, llegando a un promedio de 914 horas. Los alumnos franceses estudiaban, por entonces, 1.073 horas al año; y los taiwaneses, 1.177. A ello se agregaba la duración del año escolar: 251 días para China, 222 para Corea, 180 para los estadounidenses y sólo 160 para los chilenos.

Definitivamente era muy poco tiempo si se quería ampliar el currículo de modo de preparar a los ciudadanos con otras competencias. Según el diagnóstico de la comisión, el currículo, heredado del gobierno militar, no establecía objetivos precisos de aprendizaje al final de cada año. Además, había claras diferencias

⁸³ LOS DESAFIOS DE LA EDUCACION FRENTE AL SIGLO XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, pág. 30.

entre el que estaba en el papel y el que llegaba finalmente al alumnado⁸⁴. Mientras la reforma de Frei Montalva pretendía enseñarles a los alumnos a “aprender a aprender” y que dejaran el afán memorizador de la escuela, el efecto, treinta años después, todavía no se sentía en las aulas. La didáctica seguía de cerca los métodos tradicionales. Se hablaba de un sistema antiguo, basado exclusivamente en un profesor que exponía frente a la clase, generando pasividad entre los alumnos y que aún concebía el aprendizaje descontextualizado de la realidad que vivían los alumnos.

La conclusión de la comisión fue unánime: pese a los logros que se evidenciaban en la educación (y que ya hemos referido), el sistema necesitaba de profundos cambios para preparar a los estudiantes a comprender el mundo desarrollado y competir de igual a igual en él.

En este escenario, en 1997 los alumnos de primer y segundo año de educación básica vieron implementado los nuevos contenidos. Los cursos siguientes se irían agregando gradualmente hasta completar, en 2002, el octavo año básico. En 1998, iniciaría su reforma la enseñanza media; y en 2001, la educación preescolar.

Los nuevos contenidos establecerán claramente que la lengua castellana era la primera prioridad y que la aritmética sería la segunda, además de definir qué conocimientos básicos debería tener el alumno respecto del medio en que se desenvuelve (natural y social), de las artes y de sí mismo. Entre éstas últimas, se

⁸⁴ LOS DESAFIOS... op. Cit. Pág. 31.

consideran habilidades antes no consideradas, como el desarrollo personal, la autoestima, el autocontrol y la sociabilidad.

En términos prácticos, el currículo se dividió en sectores y subsectores y se fijaron objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para cada una de esas áreas; se eliminó la asignatura de Técnico Manual reemplazándola por una de Educación Tecnológica; y se hizo obligatoria la enseñanza de un segundo idioma, desde quinto básico. Asimismo, se dejó en 30 horas el mínimo de horas semanales desde primero a sexto básico y en 33 horas, el mínimo para séptimo y octavo⁸⁵.

Tal como en los años '60, el nuevo currículo buscaba motivar a los alumnos a experimentar, colocaba el énfasis en la resolución de problemas y en el pensamiento en sistemas e incentivaba la abstracción y la comprensión por sobre la memorización.

LA REFORMA... ¿IMPERATIVA?

“Si queremos calidad de nuestra educación, necesitamos más tiempo de nuestros alumnos en clases, más tiempo para que los profesores trabajen en los aspectos pedagógicos y de reforma curricular; más tiempo para actividades de apoyo al trabajo y recreación de los alumnos. Esta medida favorece especialmente a todos aquellos niños y jóvenes que carecen de un espacio educativo en sus

⁸⁵ Cabe recordar que durante los años '80, el mínimo eran 25 horas a la semana en el caso de establecimientos que tuvieran doble jornada.

hogares”, declaraba el entonces presidente Frei en su discurso del 21 de mayo de 1996⁸⁶ cuando anunciaba el anuncio de la jornada escolar completa. Fue ovacionado de pie. La educación no era un tema político, sino que se transformaba en una cuestión de Estado. Y existía el suficiente consenso político para emprender reformas de peso.

Como explica Cox, la lógica de la medida era aumentar el número de horas dedicadas al aprendizaje, especialmente de los alumnos más pobres, ya que la mayoría de la elite se educaba, al momento, en colegios de jornada completa. “Para integrarse al lenguaje de la escuela, los alumnos de menores ingresos necesitan más tiempo en el sistema escolar. Esto ya que ellos no tienen integrados esos códigos escolares en su ambiente familiar, como sí lo tienen los alumnos de clase media y alta”, explica Cristián Cox, uno de los diseñadores de la nueva medida.

Por lo demás, como ya se dijo, las habilidades de orden superior que el nuevo sistema escolar demandaba –con los cambios curriculares ya descritos-, necesitaban de mayor tiempo en el aula. Explica Cox: “El tiempo de análisis y exploración es superior que el de la narrativa y el dictado y las pruebas de desarrollo y proyectos de investigación suponen más tiempo que los test de opciones múltiples y la elaboración de resúmenes”.

Así, a partir del año siguiente y sistemáticamente a lo largo de varios años, los colegios irían aumentando su jornada, organizada en dos turnos de seis horas

⁸⁶ Discurso presidencial (1996), 21 de mayo, pág. 36.

pedagógicas (de 45 minutos), a un horario único, de ocho horas. De esta forma, no sólo habría espacio para aprovechar bien el nuevo currículo, sino también para las actividades extracurriculares y, como decía Frei en su discurso, ofrecer un espacio pedagógico a los alumnos que no lo tenían en casa.

La nueva jornada implicaría 232 horas cronológicas adicionales para los alumnos de tercero a sexto año de enseñanza básica, el equivalente a 9,3 semanas adicionales de clases; 261 horas entre primero y segundo medio; y 174 para los dos últimos grados de la enseñanza media⁸⁷.

Para garantizar que todos los colegios pudieran tener acceso a la jornada completa, había que hacer fuertes inversiones en su infraestructura: dotarlos de más salas de clases, ya que hasta el momento, una misma aula era ocupada por dos grupos de niños, el que asistía en la mañana y otro que iba a clases en la tarde; además, había que construir casinos, para que los alumnos pudieran almorzar y aumentar la jornada de contratación de los docentes, para lo cual la subvención subiría. De hecho, cada colegio que iniciaba su JEC, aumentaba automáticamente la subvención por alumno que recibía en 40%. El presupuesto destinado: mil doscientos millones de dólares, sólo en infraestructura. El mecanismo de financiamiento acordado: mantener el IVA en 18%. “La magnitud del esfuerzo financiero es sólo comparable con la que el país hizo durante la década del ‘60”, argumentaba Frei en su discurso ante el Congreso.

⁸⁷ COX, Cristián. Políticas educacionales..., pág. 76

Hasta ese entonces, 1997, el primer año de inicio de la reforma, existían en el país casi diez mil establecimientos educacionales, municipales y subvencionados. Casi un tercio de ellos entró el primer año al nuevo sistema. Los más de cinco mil restantes tenían inicialmente un plazo de cinco años para entrar en el régimen. Ahí comenzaron los problemas. Y éstos eran esperables, por lo demás, considerando la magnitud del cambio, el escaso tiempo para aplicarlo y su extensión, a escala nacional. Muchos establecimientos enfrentaron escasez de profesores, tuvieron dificultades para organizar sus horarios (especialmente el tiempo de almuerzo, pero también los recreos y el cumplimiento del mínimo obligatorio de las materias principales), y no contaron con los recursos materiales suficientes para implementar adecuadamente una jornada escolar mucho más desafiante.

Debido a los variados problemas, el plazo para implementar la JEC se fue corriendo sistemáticamente: primero, hasta diciembre de 2006, luego a marzo de 2007. Y ese año se decidió posteriormente aplazar su aplicación por un periodo indefinido. Sin embargo, los colegios que quedaron rezagados son una minoría. La JEC es una realidad ya en el país y nueve de cada diez colegios está adscrito al sistema. Entre los que aún tienen doble jornada, destacan establecimientos masivos con un terreno escaso. Por ejemplo, el Instituto Nacional y el Liceo 1.

Según el último informe de la OCDE que analiza el panorama general educativo de sus países miembros y socios, Chile es el que tiene más horas efectivas de instrucción para todos los grupos etáreos considerados: 1.094 horas para los alumnos de 7 a 14 años (el promedio de la OECD oscila entre las 770 y 896 horas,

dependiendo de la edad de los estudiantes); y 1.210 para los escolares de 15 años (el promedio de la OECD es de 890 horas)⁸⁸.

Las mismas autoridades de la época que promovieron la reforma buscaban ese efecto: colocar al país en la cúspide internacional en cuanto al tiempo de trabajo en el aula. “Con la extensión de la jornada, no nos sobrepasa ningún país europeo ni del sudeste asiático, ya que son muy raros los países que superan las 1.200 horas anuales de trabajo. Chile está poniéndose en el tope de lo que es trabajo pedagógico en los sistemas del mundo”, decía el entonces jefe de la Unidad de Currículo y Evaluación del Mineduc, Cristián Cox⁸⁹.

Hoy, cuando la gran mayoría de los colegios está adscrito al nuevo sistema, vale bien evaluar sus efectos. Recordemos que uno de los objetivos era mejorar la inequidad.

La Universidad Católica consultó las opiniones de los padres y profesores en torno a la jornada y encontró efectos positivos: aumentaban las probabilidades de que la madre trabajara fuera del hogar, disminuían los costos de almuerzo para los alumnos de escasos recursos (debido a las becas de alimentación) y también evitaba el costo de tener que dejar a terceras personas el cuidado de los hijos.

Sin embargo, al ahondar en cómo se usaba la jornada, el estudio encontró que tanto en educación básica como media, el promedio de los establecimientos superaba la norma. En básica, se destinaban más de 31 horas al plan de estudios

⁸⁸ Education at a Glance (2008), OECD. Ver tabla D.1.1.

⁸⁹ La Tercera (2000), 29 de marzo, pág. 14.

(a las asignaturas principales), esto es casi una hora más de lo originalmente estipulado; mientras que en enseñanza media, el tiempo de clases llegaba a 38 minutos por sobre lo establecido por el Mineduc. Asimismo, el 63% de los colegios no dedicaba lo suficiente a los recreos⁹⁰. Y la mayoría usaba las horas de libre disposición para lenguaje y matemáticas. Sólo cuatro de cada diez colegios destinaba esas horas para la práctica del deporte.

En resumen, mientras la jornada escolar completa contemplaba originalmente más tiempo para el estudio, pero también mayor dedicación a actividades extracurriculares, en la práctica la mayoría de los colegios sólo se quedó enseñando más lenguaje, ciencias y matemáticas.

Otro estudio, elaborado por la U. de Chile, fue más allá y evaluó el impacto de la Jornada Escolar sobre el rendimiento de los alumnos. Para una medida que implicó un incremento en el costo operacional de la educación subvencionada cercano al 0.6% del PIB, cabía la pena preguntarse si estaba haciendo efecto en mejorar la calidad y hacer el sistema más equitativo, sus objetivos planteados, al menos, en los discursos públicos. Fue lo que se planteó el investigador de la U. de Chile, Juan Pablo Valenzuela, en abril de 2006.

El estudio midió los resultados del SIMCE entre 1999 y 2002 de 718 escuelas urbanas con JEC y los comparó con un grupo compuesto por 1461 escuelas con jornada parcial. ¿El resultado? Las escuelas municipales con JEC ganaron 4

⁹⁰ Evaluación de la Jornada Escolar Completa (2205), resumen ejecutivo, Pontificia Universidad Católica, Desuc.

puntos en lenguaje y ninguno en matemática, mientras que los subvencionados mejoraron más: ocho puntos en lenguaje y seis en matemáticas. Las diferencias se explican porque mientras los establecimientos municipales siguen concentrando a familias de bajo nivel socioeconómico, los subvencionados atraen a las familias de más ingresos.

En otras palabras, la JEC tuvo un impacto, aunque pequeño en relación al número de recursos asignados y contribuyó a aumentar aún más la distancia entre colegios municipales y particulares subvencionados. “¿Fue malo haber implementado la Jornada Completa? No. ¿Debería haber sido una de las prioridades? No”, explica Valenzuela y agrega: “Investigaciones de los ‘60 dicen que hay un punto de saturación en el máximo de horas en el aula. En esos países se hablaba de que éste estaba en torno a las 5 horas por ramo a la semana. Más de eso no puedes aprender. Si tu profesor no sabe matemáticas, los niños no van a aprender mucho más si están más tiempo con él”.

De hecho, varias investigaciones habían concluido desde los años ‘70 que, más que la duración, importa la calidad del tiempo en el aula. Es lo que concluyó, por ejemplo, la Comisión Nacional de Tiempo y Aprendizaje en la Educación de Estados Unidos en mayo de 1994, mandatada por el Congreso de ese país para revisar el tiempo de instrucción en las aulas⁹¹. Los mismos análisis concluían que

⁹¹ Para más detalles, ver Briefing Paper. *National Education Commission on Time and Learning*. El informe completo se puede descargar en http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED372482&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED372482

las políticas orientadas a incrementar la extensión de la jornada escolar sin readecuar el uso del tiempo y las formas de enseñanza, sólo tendrían un elevado efecto sobre el costo del servicio.

Por otro lado, la JEC tuvo algunos efectos positivos. Contribuyó a aumentar los salarios de los docentes: la mayoría está contratado hoy por 44 horas, el máximo que permite la ley, aunque la sobrecarga de trabajo también les ha traído otras consecuencias, como el no poder dedicarse con el tiempo requerido a las horas no lectivas. Esto es, a la planificación del trabajo en el aula, clave para que el tiempo efectivo de clases sea bien aprovechado y no se pierdan minutos en ordenar a los alumnos, pensar en qué actividad se va a hacer, etc. Sólo el 25% de la jornada escolar se dedica a ese trabajo, mientras que en la OECD el promedio llega a un tercio de la jornada.

“Los estudiantes de Finlandia tienen 700 horas al año. Nosotros tenemos 1.200 horas. No es que tengamos que ser como los finlandeses, pero no se saca nada con aumentar las horas si no hay buenos profesores. Sólo si tú tienes buenos docentes, ese tiempo es bien aprovechado”, concluye Valenzuela.

El experto coloca el acento en un tema de fondo con el que se topó no sólo la JEC, sino también la implementación del currículo: la capacidad docente.

Era un tópico que se venía arrastrando desde décadas. Fue uno de los puntos, por ejemplo, que impidió que la reforma curricular de los '60 llegase a las aulas y que provocara que, tres décadas más tarde, las autoridades tuviesen que volver a insistir en la fórmula. Como explican varios expertos, los cambios impulsados por

Frei padre quedaron inconclusos, primero, por la efervescencia política de los '70 y, luego, por las reformas de Pinochet, que no fueron continuistas, sino cambiaron radicalmente la estructura del sistema escolar. “Nunca se cambió la formación docente para ajustarla a los nuevos énfasis: los profesores siguieron siendo formados en el conocimiento de diez disciplinas, pero en vez de educar a alumnos entre 6 y 11 años, lo hacían a alumnos de 6 a 13 años”, explica Bellei.

Coincide Beatrice Ávalos, doctorada en Educación y actual asesora del Mineduc: “El Estado no expresó o coordinó una política de formación docente que permitiera evaluar la calidad de las acciones emprendidas o detectar la necesidad de nuevas acciones”⁹². Como señala la experta, durante todos los '90 no se elaboró un solo informe sobre política de desarrollo docente por parte de los diversos actores interesados, como sí ha sucedido en la mayor parte de las naciones. Sólo el informe Brunner abordó este punto, pero sin entrar en detalles.

A partir de allí, la administración del presidente Frei Ruiz Tagle puso sobre la mesa el delicado y crucial tema. En 1996, en su mensaje al Congreso del 21 de mayo, el mandatario incluyó, por primera vez, anuncios sobre la materia: capacitaciones a los docentes, mediante viajes al extranjero; mecanismos de incentivo monetario para profesores de excelencia; y, la más importante, un fondo concursable para el mejoramiento de la formación docente entre las instituciones con facultades de Educación.

⁹² AVALOS, Beatrice (2005). La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile. Pág. 559.

Ocho de cada diez futuros profesores y 17 universidades formaron parte del proyecto de Formación Inicial Docente, que se extendió entre 1997 y 2001 con un financiamiento de 30 millones de dólares. Tanto el ministerio como las universidades debían elaborar, en forma conjunta, estándares para el egreso, mientras que se daba énfasis a la formación y prácticas pedagógicas, según las características de los alumnos, los contenidos y el contexto en que los niños se desenvuelven. En términos prácticos, ello significó que la pedagogía pasó a ser una disciplina, estudiada en sí misma; que se agruparon los contenidos de historia, sociología y filosofía bajo los títulos genéricos, como Sociedad e Individuo; y que el periodo de práctica se realiza desde el tercer semestre, con sucesivos periodos hasta el noveno.

El programa tuvo un impacto inmediato en el interés de los jóvenes por estudiar Pedagogía: entre 1998 y 2001, las matrículas aumentaron un 15% y los puntajes en la PAA para ingresar a la carrera se elevaron 25 puntos promedio. También aumentó el interés de los alumnos por participar del programa de Becas para Estudiantes Destacados: más de 1.200 alumnos con más de 600 puntos fueron becados en el periodo⁹³.

Sin embargo, como señala Avalos, el programa no explicitó mayormente qué metas esperaba, por tanto, no hubo una evaluación sistemática del cumplimiento de objetivos; y las nuevas necesidades que surgieron a partir de él no encontraron

⁹³ AVALOS, Beatrice. Op. Cit. Pág. 584.

nuevas respuestas en las autoridades del Ministerio de Educación. En la administración Lagos, no fue seguido y los logros alcanzados no fueron aprovechados para una segunda fase de acciones, que afianzara los avances iniciales.

Un reciente estudio de los investigadores de la U. de Playa Ancha, Tito Larrondo, entre 500 alumnos de Pedagogía de cinco universidades del país. La investigación halló serias deficiencias, entre los estudiantes que estaban prontos a iniciar su vida laboral, en áreas básicas como el dominio de la expresión escrita, la capacidad de comunicar una idea, de abstracción matemática, de leer datos, de ordenar información y déficit de vocabulario.

Aún más, el estudio encontró que las ganancias de conocimientos obtenidas en la universidad eran mínimas: al ingresar a la carrera, habían obtenido en matemáticas un promedio de 18 puntos (de un total de 30). Al terminar los cinco años de estudio, sólo han mejorado un 2,2%. En lenguaje, al iniciar los estudios, los alumnos obtuvieron 21 puntos (de 30, en total) y mejoraron un 4% durante su paso por la universidad. Además, ninguno de ellos obtuvo el puntaje máximo⁹⁴.

Para el próximo año, el gobierno prepara un nuevo ajuste curricular: un perfeccionamiento de los cambios producidos a mediados de los '90, con la lógica de subsanar los déficit que aún arrastran los niños chilenos y enfatizar en los procesos de análisis, por sobre la memorización, y ajustar el currículo a las

⁹⁴ La Tercera (2008). Profesores egresados fallan en habilidades de Lenguaje y Matemáticas. 25 de mayo de 2008, pág. 32.

necesidades del mundo actual. La pregunta es si los profesores nuevamente estarán capacitados para llevarlo a la práctica. “Si los profesores ni siquiera tienen un buen dominio de estas materias, ¿lo estarán para el nuevo cambio? Yo creo que probablemente tomará varias generaciones de docentes para asimilar los ajustes”, dice Marcelo Garrido, académico de la Facultad de Educación de la UDP.

SE ACABA LA TREGUA

El período de “bonanza educativa” iba a terminar bruscamente con el cambio de milenio, cuando se desataría lo que podríamos denominar una “crisis de impacto” de la reforma educativa. “Sus efectos más notorios ha sido la pérdida de confianza no sólo en las políticas educacionales, sino en el sistema escolar en su conjunto”, plantea Cristián Bellei.

Coincide Sebastián Donoso, académico de la U. de Talca: “Son los resultados escolares del SIMCE, como de las pruebas de comparación internacional TIMMS y PISA, lo que detonan el fin de esa etapa de ‘bonanza’ y el inicio de una ‘crisis no resuelta hasta la fecha’”.

Para entonces, los resultados del SIMCE eran dados a conocer públicamente cada año y se habían transformado en un barómetro anual de la calidad de la educación. Y si bien hasta entonces se habían mostrado sólo buenas noticias, con la llegada del nuevo milenio comenzarían las malas nuevas.

A mediados de 2000, se dieron a conocer los resultados de la prueba SIMCE de los alumnos de cuarto básico de 1999. Se trataba de los primeros alumnos evaluados que habían cursado prácticamente toda su educación escolar con el nuevo currículum, y habían sido beneficiados por la mayor parte de las iniciativas de la reforma. Así, el SIMCE fue visto como la primera evaluación nacional de la reforma. Los resultados mostraron que, comparados con la cohorte de cuarto básico de 1996, “los alumnos de la reforma” lograban los mismos puntos en la prueba, tanto en lenguaje como en matemáticas. Adicionalmente, por primera vez se dio a conocer la distribución de estudiantes, según el nivel de desempeño mostrado en las asignaturas: un tercio de ellos en matemáticas y un quinto en lenguaje, tenían un nivel de desempeño tan bajo que resultaba inclasificable. En términos generales, la mayoría de los alumnos no superaba el nivel considerado básico.

Finalmente, ese mismo año se dio a conocer el resultado de Chile en la prueba TIMSS (Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias), que ubicó a los alumnos chilenos de octavo grado de acuerdo a su desempeño en matemáticas en el lugar 35 de 38 países participantes.

Se sentaban las bases del creciente malestar de la sociedad chilena con la reforma. Mientras los promedios nacionales en la primera mitad de la década iban en, leve, pero clara mejoría, reduciendo así las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados; los del periodo 1996-2002 se estancaron y la diferencia entre los colegios públicos y privados aumentó. Puesto en números, mientras entre 1988 y 1996, el porcentaje de respuestas correctas en

la prueba SIMCE de lenguaje de cuarto básico de los alumnos de escuelas municipales aumentó desde un 50% a un 68%; en matemáticas, el progreso fue similar, pasando de 49% a 68%. Los alumnos de escuelas particulares subvencionadas habían mostrado una evolución igualmente auspiciosa: de 58% a 74%, y de 54% a 73% de respuestas correctas respectivamente. Más aun, la brecha entre los alumnos de escuelas municipales y los alumnos de escuelas particulares pagados, se había reducido notoriamente, pasando de 29 puntos porcentuales en lenguaje y 25 en matemáticas, en 1988, a 20 puntos porcentuales en lenguaje y 18 en matemáticas, en 1996. Sin embargo, a partir de 1996 el escenario no fue el mismo.

Comenzó a prevalecer la visión de que la educación estaba estancada. Y así lo hacía ver la OCDE en su informe de 2004. “Estudios revelaron que el sistema escolar estaba obteniendo bajos logros en comparación con los competitivos estándares de aprendizaje en el mundo (...) mientras las bases del nuevo sistema escolar estaban ahora implementadas, las experiencias de aprendizaje estaban lejos de lo que requiere una sociedad crecientemente integrada en un mundo globalizado y aún más exigente en términos de conocimiento y habilidades de las personas y organizaciones”⁹⁵.

Paralelamente, a raíz de los resultados del SIMCE y del TIMMSS, la oposición de izquierda y derecha e, incluso, amplios sectores de la propia Concertación, le

⁹⁵ OECD, op. Cit. Pág. 35

quitaron el piso a la reforma. Se habían acabado los consensos políticos y de ahí en adelante, la reforma estaría bajo fuegos cruzados.

En ese panorama asumía el tercer gobierno de la Concertación, encabezado por quien había sido el primer ministro de Educación de la democracia, Ricardo Lagos. La administración, reconociendo que la educación había sido una prioridad política y presupuestaria en la década anterior, adoptó un mensaje de impaciencia por la falta de resultados: se habían mejorado los salarios, las condiciones de trabajo y de enseñanza y aprendizaje en los establecimientos, era entonces el momento de ver resultados. Sin embargo, se declaraba que, debido al diseño institucional, el Estado carecía de las herramientas efectivas para “exigir calidad” a los docentes y a los sostenedores educacionales. Ni siquiera se podían cerrar las crónicamente malas escuelas. “Hay un estancamiento que no nos deja satisfechos (...) Esto deja en evidencia algo muy brutal: todavía tenemos un porcentaje importante de nuestros niños que no alcanzan los niveles básicos que les exige la educación”, declaraba, en una entrevista, la ministra de Educación Mariana Aylwin⁹⁶.

Y su antecesor, el ex ministro José Pablo Arellano, reafirmaba el *mea culpa*: “Esperábamos que fueran bajos (los resultados en TIMSS), porque es una medición exigente. Pero es un llamado de atención muy serio, porque esta realidad atraviesa todos los colegios”, declaraba en una entrevista.⁹⁷

⁹⁶ El Mercurio, 9 de julio, de 2000, pág. D3.

⁹⁷ La Segunda, 22 de diciembre de 2000, pág. 14.

Hay que recordar que durante los años '90, no sólo se había decidido mantener la estructura que el sistema escolar había heredado del gobierno militar, sino que incluso se habían adoptado algunas medidas, como el financiamiento compartido, que habían profundizado la lógica de mercado. De esta forma, el sistema escolar había asistido a un doble movimiento: por un lado, el aumento del protagonismo del Estado mediante políticas educacionales; y, por otro, el aumento de la lógica de mercado en la operación del sistema. Y el sistema estaba sintiendo sus nefastos efectos.

Pese a sus señales de impaciencia, el recién asumido gobierno hizo el siguiente diagnóstico: las reformas no estaban llegando a la sala de clases, por lo que se decidió profundizar los cambios que venían de la administración anterior, aunque con profundas modificaciones. “Hay una línea gruesa de reforma sobre la cual hay que persistir. Sería suicida no hacerlo (...). Pero junto con completar ese proceso, tenemos que poner énfasis en los resultados, no sólo en los cambios al interior del colegio, sino al interior de la sala de clases”, decía la ministra Mariana Aylwin en una entrevista dada a Raquel Correa en julio de ese año⁹⁸

La reforma curricular sería completada, pero se introducirían nuevos elementos. Por ejemplo, se crearon los nuevos ramos de Comprensión del Medio Social y Natural y se incluyó el golpe militar de 1973 en los contenidos de historia. Se continuaría la implementación de la Jornada Escolar Completa, pero dando

⁹⁸ El Mercurio, 7 de julio 2000, entrevista citada.

nuevos plazos, como ya se explicó anteriormente. Y se aumentaría la cobertura de los programas focalizados, concentrándose en aquellos que habían sido más exitosos como el MECE-Rural. Así nació, por ejemplo, el programa de las Escuelas Críticas, cuyo objetivo era aumentar el rendimiento de esos colegios, los peor del sistema, en el SIMCE. Pese a que eran universidades las que daban apoyo a estos establecimientos, su evaluación fue negativa: entre 2001 y 2005, las escuelas habían presentado un alza promedio de 14 puntos en lenguaje y matemáticas. Pero para 2006, las escuelas ya estaban funcionando solas, sin el apoyo de los asesores. Para ese año, sus resultados volvieron a bajar: 6 puntos en lenguaje y 5 en matemáticas.

Por último, en las medidas más conocidas del nuevo gobierno, se estableció la obligatoriedad de la enseñanza a 12 años, se implementó un nuevo sistema de evaluación a los docentes y un mecanismo de pago por incentivos. Por primera vez, los maestros municipales debieron someterse, anualmente, a un proceso en el que serían evaluados por sus pares y jefes y asumir las consecuencias. Si no pasaban el proceso, tendrían la oportunidad de rendirlo nuevamente y luego por otra vez, de manera que a la tercera oportunidad podían ser removidos. Un detalle que ha sido ampliamente criticado, especialmente de parte de los sectores de derecha, tradicionalmente contra el Estatuto Docente. Hasta 2008, sólo 44 docentes han sido removidos de sus cargos por rendimiento insatisfactorio.

Donde nadie coloca el acento, sin embargo, es en los profesores calificados como de excelencia. No existe un mecanismo directo para recompensar su buena evaluación: Si quedan en esta categoría, deben rendir otro examen al año

siguiente, esta vez de conocimientos, y si lo aprueban, reciben una bonificación salarial consistente en el 25% del sueldo, como máximo. Sólo 1750 docentes, esto es, el 0,1% del total de profesores en el sistema, ha aprobado dicho proceso en las categorías de “destacado” o “competente”, lo que le da derecho a beneficios. Para todo el resto de los docentes⁹⁹, existe otro mecanismo, la Asignación de Excelencia Pedagógica, que consiste en una prueba, también de contenidos. Si la pasan, forman parte de la “Red de Maestros de Maestros” y reciben el equivalente a un 13 sueldo anual por diez años. Sólo 470 docentes forman parte de ese selecto grupo.

A la poca cobertura que tienen, en la práctica, los modelos de incentivos basados en el desempeño, se agregan las críticas en cuanto a la verdadera efectividad del mecanismo de evaluación docente: éste no mide conocimientos disciplinarios, sino sólo el desempeño en el aula, para lo cual, además, los profesores son avisados con meses de anticipación de que serán observados y deberán grabar una clase.

“Se trata de un mecanismo engorroso, que sólo afecta a menos de la mitad de los docentes del sistema¹⁰⁰ y que podría haber sido fácilmente eludido si se regulara en forma adecuada la formación docente”, dice un ex asesor.

⁹⁹ La evaluación docente es sólo para los profesores municipales.

¹⁰⁰ No rige para los docentes del sector subvencionado o particular pagado.

Efectivamente, con la evaluación docente, Chile nuevamente se transformó en uno de los pocos países del mundo en adoptar un sistema similar. El otro es Cuba, donde la evaluación es acompañada por un férreo control de las universidades que forman a los futuros maestros. En ese país, como explica Héctor Valdés, asesor de la Unesco, si un docente es evaluado insatisfactoriamente debe volver a estudiar a la universidad y ésta se hace cargo de su formación durante un año. Si vuelve luego a reprobar el examen, que, además, mide conocimientos, es sacado de las aulas a labores administrativas, en lo que es equivalente a una degradación. En cambio, si es calificado en las categorías “bueno” o “muy bueno”, asciende a la escala inmediatamente superior de sueldos.

La mayoría de los países de la OCDE, en cambio, no tiene evaluación docente, pero sí mecanismos que aseguran que sólo los mejores llegarán a convertirse en profesores. Corea del Sur recluta a sus futuros docentes en el 5% mejor de cada generación de escolares, Finlandia lo hace en el 10%, y Hong-Kong y Singapur, los reclutan en el tercio superior¹⁰¹. Mientras que en Inglaterra, la profesión es la más popular entre sus graduados. Además, casi todos ellos tienen sistemas para remover rápidamente a los docentes de bajo desempeño, cuando recién entran a la carrera. Nada de eso existe en Chile.

Como ya hemos dicho, los cambios propuestos por la administración Lagos implicaron profundas transformaciones a la reforma, que para muchos sólo contribuyeron a desperfilar lo que se había hecho durante el gobierno de Frei.

¹⁰¹ BARBER, M (2008), *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus logros educativos*, publicado por McKinsey Company en julio de 2008, pág. 15.

“Hubo un desdibujamiento de la reforma educacional iniciada a mediados de los '90”, explica Bellei. No se siguió con el plan de transformación de la formación

inicial docente, la mayoría de los programas focalizados se paralizaron e, incluso, hubo señales contradictorias en cuanto a medidas sobre la eficiencia del sistema. Del combate férreo contra la repitencia de los '90, se flexibilizó el mecanismo de promoción de primero a cuarto año básico, como una forma de garantizar que los alumnos afianzaran los conocimientos antes de ser promovidos automáticamente.

La medida fue anunciada con bombos y platillos por el ministro de Educación de la época, Sergio Bitar. Hoy, las tasas de repitencia han vuelto a crecer. Para la enseñanza básica, la tasa de reprobación del año 2000 subió del 2,9% al 3% en el 2002. Y llegó a su máximo, 4,6% en 2006¹⁰². En media, el fenómeno ha sido similar: el 9,3% de los jóvenes repetía el primero medio en 2002; en 2005, esa tasa se elevó al 12,8%.

En términos monetarios, sin embargo, los cambios efectuados a inicios de la administración Lagos supusieron una nueva inyección de recursos. El gasto público en educación sobre el PIB pasó del 4% en el año 2000 al 4,3 % en 2002, mientras que el gasto privado subió del 3,1 al 3,3%¹⁰³.

¹⁰² La Tercera, 21 de julio de 2008, Tasa de repitencia de enseñanza media creció 50% entre 2003 y 2006. Pág. 33

¹⁰³ Mineduc (2003). Anuario estadístico. Pág. 37.

Este proceso también implicó incrementar el gasto público por alumno en esos años, creciendo respecto del año 2000, más de un 13% en la enseñanza básica y un 7,5% en la media. “Se consolidó la inversión privada y pública del país en la educación, con un incremento sostenido en su participación sobre el 7% del PIB”, dice Sebastián Donoso¹⁰⁴.

El objetivo final: mejorar la educación en cinco años plazo. “Los logros en educación son a largo plazo y en eso está la actual reforma. Sin embargo, nos hemos puesto una meta de cinco años en que realmente queremos tener resultados distintos”, decía la ministra de Educación, Mariana Aylwin, en el año 2000 cuando asistía a los establecimientos, donde los alumnos de octavo año rendían la prueba SIMCE¹⁰⁵

Sin embargo, para finales de la administración Lagos, las evaluaciones del SIMCE seguían mostrando las mismas inequidades y estancamiento.

Es más, un estudio de Juan Pablo Valenzuela analizó cómo había evolucionado el desempeño en PISA y en el SIMCE entre los años 2000 y 2006, develando resultados más que preocupantes: los alumnos que tradicionalmente han mostrado los mejores rendimientos y que, como se ha dicho, por lo general, pertenecen a los sectores de mayores ingresos de la población fueron los que más progresaron en esos seis años, mientras que los que estaban en el peor nivel de desempeño, generalmente los más pobres, habían experimentado su retroceso.

¹⁰⁴ DONOSO, S. op. Cit.

¹⁰⁵ La Tercera, 16 de noviembre de 2000, pág. 23.

En PISA, la diferencia de rendimiento entre los alumnos que estaban en el 10% de mejores resultados y entre los que estaban en el 10% inferior, se incrementó en 33 puntos entre 2000 y 2006. Aunque casi todos los países que participaron en la prueba aumentaron sus inequidades en los resultados, Chile es uno de los que lo hizo con más fuerza, según concluye el estudio de Valenzuela: la magnitud del crecimiento de la brecha en Chile fue de 5 veces el promedio de aumento de inequidades de países de la OCDE.

En el SIMCE, el efecto fue similar: Entre 1999 y 2006, la brecha de rendimiento entre el 20% de estudiantes de peores resultados (quintil I) y el quintil de mejor desempeño (quintil V) aumentó 13 puntos en lenguaje y 16 en matemáticas. Es decir, mientras en la prueba de lenguaje de 1999, los estudiantes de escuelas urbanas del primer grupo obtenían 179,48 puntos promedio; en 2006 no sólo tenían un peor rendimiento -175,13 puntos-, sino que se alejaban aún más de los del grupo de mejor desempeño quienes habían subido a 327 puntos.

Pese a las intenciones del gobierno de hacer llegar las reformas al aula, esto no estaba sucediendo. Y así lo constató la OCDE en su informe de 1994: “En muchas, sino en la mayoría de las escuelas que (el equipo de expertos) visitó, la visión y metas de los planificadores y expertos del Ministerio no se reflejaban en los niveles de práctica relativamente altos requeridos por la reforma. El débil nexo entre la Reforma y la formación inicial de profesores ayuda a crear una “brecha de capacidad” mayor en la fuerza docente”¹⁰⁶. Más adelante, el informe agrega: “El equipo de revisión concluyó que la escasez de capacidad docente afecta

¹⁰⁶ OECD, informe citado, pág. 290-291.

mayoritariamente a los estudiantes de bajos ingresos que tienen mínimos recursos familiares para manejarse en un sistema educacional que no logra estándares altos”.

En efecto, el nuevo diseño curricular de la enseñanza básica, instaurado desde el 2000, todavía no puede ser evaluado, mientras que las otras medidas no generaron cambios de fondo. Explica Donoso: “La evaluación docente ha sido vista como ‘moneda de cambio’ en las disputas entre la organización nacional de maestros y el Ministerio. La fijación de estándares ha seguido igualmente un camino de postergaciones, avances y retrocesos que han retardado su generalización. Ambas tareas están pendientes en su dimensión de generalización”.

También, como agrega Valenzuela, el proceso afecta hoy a menos del 50% de los docentes del país, es decir, sólo a quienes trabajan en establecimientos municipales. “Existe una enorme miopía en el tema institucional. El ministerio tenía un rol claro en la fijación de políticas, pero se hizo cargo sólo parcialmente de esa tarea. Por ejemplo, sólo legisla para menos de la mitad de los establecimientos del país, sin contar a los que también reciben aportes del Fisco”, dice el experto.

Sebastián Donoso es enfático: “En esta nueva etapa emprendida desde mediados del año 2000 se perpetuaron los valores de “estancamiento” en algunos de los indicadores. Ello no hace sino confirmar que la situación que enfrenta el

país es más compleja de lo que se quisiera y el desarrollo de la reforma amerita ‘una política de Estado’¹⁰⁷.

Coincide Juan Pablo Valenzuela: “Si en 1990 se hace un estudio para aprobar un programa de mejoramiento que concluye que el 40% de los niños de cuarto básico no entienden lo que lee y hoy estamos en lo mismo, es que fracasamos. Completamente. No en el diagnóstico del problema, sino en la solución. La mayor parte de los sistemas educacionales son regulados, aún en los más capitalistas”.

¹⁰⁷ DONOSO, S. op. Cit.

VIII PATEANDO PIEDRAS

Todos los días, Rodrigo (21 años) tomaba la locomoción colectiva en La Pintana y atravesaba la mitad de la capital para ir a pleno centro de Santiago, en el barrio universitario, donde se adentraba en un edificio antiguo y señorial. En la manzana, abundaban los jóvenes de mochila y zapatillas, los locales de fotocopias y de colaciones rápidas y él se sentía, más que feliz, en ese ambiente. No le importaba tener que trabajar por las tardes en un supermercado y muchas veces tener que amanecerse estudiando. Mal que mal era el primero en su familia en pisar la universidad y el futuro se esperaba auspicioso. Coursaba una carrera que le abriría un nuevo e interesante campo laboral.

Como dice Cox, la experiencia vital de los jóvenes del país ha cambiado: cuatro de cada diez llegan, como Rodrigo, a la educación superior. Y se han dado el lujo de estudiar en escuelas con bibliotecas de aula y conexión a Internet y donde les dan almuerzos y libros de textos para cada alumno. El 80% de los estudiantes termina con éxito la secundaria.

Aspirar a realizar estudios terciarios es un paso inevitable cuando la enseñanza media se ha universalizado y el mundo del trabajo requiere, con mayor frecuencia, trabajadores más especializados. En 1998, un jefe de hogar hombre, para no caer en la línea de la pobreza, necesitaba, al menos, nueve años de escolaridad¹⁰⁸. De igual modo, en 1990, para estar en el quintil más rico, se necesitaban 12 años de

¹⁰⁸ BELLEI, C. Veinte años... op. Cit.

escolaridad promedio. Diez años más tarde, para estar en el quintil más rico se necesitaban 15 y las necesidades para no caer en la pobreza habían subido a 12 años de escolaridad. En otras palabras, para garantizar, al menos, el mismo pasar económico que los padres, se requieren más años de escolaridad promedio. Y se necesita superar con creces la experiencia paterna si se quiere lograr la ansiada movilidad social.

Es una situación que se da particularmente en Chile. El país tiene uno de los retornos más altos para la educación superior en el mundo, según han concluido diversas investigaciones. Una de ellas, desarrollada por los economistas Dante Contreras y Sebastián Gallegos, de la U. de Chile, midió a trece países del continente y concluyó que Chile es el país de la región donde el mercado “premia” con mejores sueldos la mayor cantidad de años de estudio. En la década de los '90, el retorno a la educación básica sólo aumentó un punto (de 8% a 9%) y el de la educación media bajó (de 15% a 13%), mientras que el de la educación superior subió de 22% a 24%¹⁰⁹.

A las mismas conclusiones llegó el investigador del CEP, Harald Beyer. En Alemania, un profesional gana sólo 1,78 veces más del sueldo que recibe una persona que sólo llegó a enseñanza básica. En Dinamarca la relación es de 1,65; y en el Reino Unido, de 1,8. En Chile, en cambio, la proporción es de 6,67.

En otras palabras, mientras graduarse de la enseñanza media es cada vez menos relevante para el mercado, el solo hecho de poseer un título universitario

¹⁰⁹ La Tercera, 26 de febrero de 2007, pág. 30.

garantiza un mejor sueldo y, en la mayoría de los casos, ingresar al grupo del 20% más rico de la población.

Esto se explica por la cobertura universal que ha logrado la enseñanza media. En los '60, sólo la elite llegaba al liceo; a finales de los '90, en cambio, terminar los 12 años de escolaridad no suponía ningún esfuerzo ni ninguna diferenciación con la gran masa: ocho de cada diez jóvenes de la generación lograba lo mismo. Así, el premio o retorno a la educación media bajó, mientras el mercado comenzó a valorar ampliamente a quienes lograban estudios superiores. A la vez, se iba acrecentando la desigualdad en el país. Según el estudio de Contreras y Gallegos, a principios de los '90, el 37% de la distribución del ingreso en Chile se explicaba por la educación y, a inicios de la presente década, ese factor aumentaba al 48%.

Así, todos los ojos de los ciudadanos se volvieron hacia la universidad. Especialmente, entre la clase media y la media-baja, que sabían que lo único que podían legar a sus hijos era una buena educación. Según una encuesta sobre educación de la Universidad Alberto Hurtado de 2006, más del 90% de los padres de familia en Chile aspiraban a que sus hijos fueran universitarios.

El problema es que el camino no era fácil. Junto con la universalización de la enseñanza media, se agregaba su evidente deterioro. La enseñanza secundaria tenía cada vez más alumnos y más heterogéneos, lo que dificultaba el proceso de enseñanza, más aún cuando habían escaseado las políticas destinadas a mejorar su calidad.

“Los estudiantes secundarios dejaron de ser la elite de mediados de los ´60 y pasaron a ser una masa heterogénea y claramente segmentada. Así, había un sector económico y social que ponía todos sus esfuerzos en lograr un alto puntaje en la prueba de ingreso a la universidad y otro que se esforzaba por lograr el certificado de enseñanza media a fin de poder tener un trabajo más o menos digno”, dice Bellei. Como cantaba el grupo de rock chileno Los Prisioneros, mientras unos se encumbraban en las universidades de elite, los otros sólo pateaban piedras.

La heterogeneidad del alumnado en secundaria y la falta de políticas destinadas al sector dificultaron el logro académico de los alumnos, a la vez que se devaluó el valor de la enseñanza.

Para entender el detrimento que ésta había experimentado en su calidad, hay que explicar las sucesivas oportunidades que la enseñanza media fue conscientemente omitida de toda regulación. En 1979, la “Directiva Presidencial en Torno a la Educación Nacional”, que sentaría las bases para las reformas políticas de los ´80, establecía que alcanzar el nivel medio de la educación “constituía una situación de excepción”¹¹⁰. El Estado no promovería más el aumento de su cobertura. “El Estado centrará el énfasis en la educación básica y, a cualquier costo, cumplirá su deber histórico y legal de que todos los chilenos, no sólo tengan acceso a ella, sino que efectivamente la adquieran y así queden capacitados para

¹¹⁰ CARIOLA, L; BELLEI, C. Veinte años de políticas de educación media en Chile, op. Cit., pág. 177.

ser buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas”¹¹¹, señalaba la directiva resumida en un diario capitalino.

Pese a ello, el gobierno militar finalizó con un 65% de cobertura, aunque, como ya hemos dicho, con serias dudas respecto a su calidad. No se habían realizado modificaciones curriculares, ni se actualizaron los conocimientos de los profesores ni se dotó a los liceos de más infraestructura.

Con la llegada de la democracia, la enseñanza media fue beneficiada también con las reformas de la Jornada Escolar Completa y del currículo y con un programa focalizado especialmente para ella: el MECE Media. El programa buscaba mejorar las condiciones de infraestructura y la calidad, eficiencia y equidad de la enseñanza técnico-profesional y científico-humanista. Como explica Bellei, se trataba de “poner al día” la enseñanza media¹¹².

El programa tuvo éxito por cuanto aumentaron los niveles de cobertura y de eficiencia del sistema. Mejoraron las tasas de repitencia y abandono: la primera pasó de 14% en 1990 a 6,5% en el año 2000; y la segunda bajó de más del 10% en 1991, a cerca del 8%, en 2001.

A partir de 2000, sin embargo, la educación media cayó, junto con todo el sistema, en la crisis de confianza anteriormente descrita. Aunque con una

¹¹¹ El Mercurio, 5 de marzo de 1979.

¹¹² CARIOLA, L; BELLEI, C. Veinte años.... Op. Cit., pág. 189.

agravante: mientras toda la población aumentaba su cobertura, los grupos de más altos ingresos también se beneficiaban, manteniendo las desigualdades históricas, pero sólo cambiando de piso. Así, en 2006 mientras en el quintil más rico de la población, los jóvenes entre 20 y 24 años alcanzan a los 14 años de escolaridad promedio; los más pobres sólo llegan a los 10,92 años¹¹³.

Por otro lado, tras una década de estudios, se ha comprobado que el sistema escolar se vuelve más inequitativo, a medida que los escolares avanzan en él y se acercan hacia el final de su educación secundaria. En efecto, un análisis a partir de los resultados del Simce de 2006 permite concluir que, mientras en el test de Matemáticas de cuarto básico, los alumnos de altos recursos aventajaban en 77 puntos a los de bajos recursos, en segundo año medio la diferencia entre ambos crecía en más de un tercio, hasta llegar a 109 puntos¹¹⁴.

“Desde pequeños, las familias escogen colegio en función de su capacidad de pago, pero luego, a medida que los niños van creciendo, los propios colegios van descartando a los alumnos de menor rendimiento, mientras que los estudiantes de mejor desempeño también se van moviendo a colegios de más alta exigencia”, dice Juan Pablo Valenzuela.

¹¹³ CASEN, 2006. En <http://celade.cepal.org/redatam/paises/chl/mideplanii/casen2006/index.html>

¹¹⁴ Elaboración propia en base a los datos del SIMCE de 2006.

Así, a medida que avanza el sistema escolar, los niños que aprenden más están concentrados en colegios de mayor exigencia y los alumnos de peor desempeño se agrupan en establecimientos de menor rendimiento. El punto final de esta carrera hacia la segregación es la prueba de ingreso a la universidad. Una investigación del director académico del CEP, Harald Beyer, concluyó que entre 2002 y 2007, los colegios particulares habían elevado su ventaja por sobre los públicos en la prueba. En ese periodo, el número de respuestas correctas netas que los alumnos de colegios municipales obtenían en la prueba de matemáticas había bajado de 18 a ocho, mientras que las respuestas correctas de los alumnos de colegios privados se habían elevado de 33 a 37¹¹⁵.

Así, el aumento de cobertura en la educación superior más bien se daba en instituciones privadas con escasos requerimientos de ingreso o en universidades públicas que, junto con el aumento de las instituciones de educación superior, bajaban el puntaje exigido en la PSU. En los planteles más selectivos y que garantizan mayores sueldos y posibilidades de encontrar empleo a sus egresados, la proporción de estudiantes municipales ha ido a la baja. En la U. de Chile, por ejemplo, en 2003, los jóvenes egresados de establecimientos municipales representaban poco más de un tercio de la matrícula de primer año. En 2008, en cambio, los estudiantes provenientes de estos liceos eran sólo el 21% de los matriculados en primer año¹¹⁶. El descenso ha seguido una curva continua.

¹¹⁵ Diario La Tercera, Chile, pág. 38, 2 de diciembre de 2007.

¹¹⁶ La Tercera, 2 de diciembre de 2008. Ingreso de alumnos municipales a universidades top baja 10% en 6 años. Pág. 38.

El deseo, y la necesidad, de llegar a la educación superior para salir de la pobreza de gran parte de los jóvenes se topan con múltiples barreras en la práctica. “Digámoslo de otro modo: a los ciudadanos del siglo XXI el acceso al sistema escolar ya no les basta; para ellos, los estándares de calidad y las

condiciones en que se desenvuelve el proceso educativo son componentes indispensables a la hora de evaluar si se ha o no garantizado el derecho a la educación del que se saben titulares. Son algo más que usuarios reclamando por un servicio, se trata de ciudadanos demandando un derecho”, dice Cristián Bellei.

Coincide Cristián Cox: “El que los jóvenes con más educación de la historia de Chile hayan protestado, con apoyo social amplio, contra la calidad y equidad de su experiencia escolar, debe considerarse en perspectiva. Es cuando las cosas están mejor, sucede que límites que antes no eran relevantes, ahora se hacen intolerables”.

Ello explica las condiciones que generaron el movimiento pingüino de 2006 y por qué el movimiento logró una amplia adhesión de parte de la ciudadanía.

Para entonces, pese al evidente estancamiento que vivía la educación, ésta había salido de la agenda pública. La educación ya no constituía en el campo político la “primera prioridad”: se había transformado en un campo de disputa, más que de acuerdos nacionales.

Así las cosas, en la campaña presidencial de 2005, la educación fue prácticamente omitida como tema. Asumía el cuarto gobierno de la Concertación, el primero comandado por una mujer, Michele Bachelet, que anunciaba aires de cambio. Sin embargo, en las metas del gobierno de los primeros 100 días anunciadas durante la campaña y luego en las prioridades dadas a conocer el 21 de Mayo de 2006, educación no figuraba. En el mensaje presidencial ante el Congreso, el primero de su gestión, la Mandataria anunciaría la creación de 20 mil nuevos cupos en prekinder y 800 nuevas salas cuna, además de la creación de un sistema nacional de becas y créditos para 171 mil estudiantes de la educación superior. Ello no era suficiente para una amplia mayoría de jóvenes que veía frustrados sus deseos de ingresar a una educación superior de calidad, para lo cual era básico haber recibido los cimientos necesarios en sus doce años de escolaridad.

Tres días antes del mensaje presidencial, el viernes 19 de mayo de 2006, el Instituto Nacional había sido tomado. Las protestas de los estudiantes se venían sucediendo desde abril, pero, en vez de enfocarse en las demandas principales de los estudiantes –gratuidad en la PSU, del pase escolar y de la tarifa en la locomoción pública, más la derogación de la Jornada Completa-, los focos de la opinión pública sólo se quedaban con las consecuencias de las protestas: heridos, detenidos y mobiliario público destrozado.

Los estudiantes idearon entonces otro camino. Aguardarían el Mensaje Presidencial de Bachelet, con dos establecimientos tomados. Se trataba de liceos emblemáticos: el Liceo de Aplicación y el Instituto Nacional, dos establecimientos elegidos con pinzas¹¹⁷, según concluye una investigación realizada por las periodistas Macarena Peña y Lillo y Andrea Domedel para su memoria de título de la carrera de Periodismo, en la U. de Chile.

Ante la insuficiencia de los anuncios hechos por la Presidenta en su primer mensaje del 21 de mayo, los escolares decidieron pasar a la acción. Esa misma tarde, comenzaron las protestas de los escolares en Valparaíso. Nueve días después, para el 30 de mayo, se convocó a un paro nacional, al que adhirieron no sólo los liceos emblemáticos del centro, sino también los de otras comunas y regiones e, incluso, los de colegios particulares que llamaban a asambleas de reflexión para discutir cómo mejorar la calidad de la educación. Casi la mitad de los colegios del país paralizaron. Incluso, la Universidad Católica, que no paraba desde los años '60, se unió a la movilización.

El movimiento y sus consecuencias ya estaban marcha. “El movimiento estudiantil logró romper la inercia que se había instalado en las políticas educacionales: no es que este campo no estuviese activo, pero había tomado un rumbo que no le permitía abrirse a cuestionamientos más estructurales sobre los cambios que requería el sistema escolar chileno”, explica Bellei.

¹¹⁷ La memoria dio origen a la publicación del libro “El Mayo de los Pingüinos”. Más información en <http://elmayodelospinguinos.blogspot.com/>

Las demandas ahora ya no eran sólo el pase escolar y la gratuidad de la PSU, que incluso habían sido ofrecidos por el gobierno antes¹¹⁸. Había que acabar con la municipalización de los establecimientos; derogar la LOCE, promulgada un día antes de que asumiera la democracia; y acabar con los sostenedores de colegios que sólo se enriquecían los bolsillos y apenas enseñaban a leer a sus alumnos.

El 1 de junio, la Presidenta Bachelet habló por cadena nacional y anunció la creación de un Consejo Asesor para la Educación que estudiara la reforma a la LOCE, además del mejoramiento inmediato de infraestructura y mobiliario de los colegios emblemáticos.

Seis días después, el gobierno dio a conocer los integrantes del Consejo Asesor. Presidido por el decano de Educación de la U. Alberto Hurtado, Juan Eduardo García Huidobro, a quien la prensa acusó de “estadista”, el consejo quedó integrado, además, por otros 72 miembros, desde ex personeros del gobierno militar, miembros de la Iglesia Católica, hasta el presidente de los sostenedores de colegios. Entre ellos, había seis estudiantes.

El movimiento estudiantil rápidamente fue neutralizado. Los secundarios anunciaron el fin de las tomas el viernes 9 de junio de 2006, fecha que coincidía con el inicio del Mundial de Fútbol de Alemania 2006. A partir de ese día, los colegios comenzaron a ser devueltos, sin embargo, había pasado mucha agua bajo el puente: el ministro de Educación de entonces, Martin Zilic, presentaba su

¹¹⁸ El 15 de mayo de 2006 se habían logrado viajes ilimitados pagando la tarifa del Transantiago. Y el 18 de mayo, el gobierno anunció la PSU gratis para el 60% más pobre de la población.

renuncia a la Presidenta y se iniciaba uno de los mayores procesos de cambio en la educación desde la reforma de los '80.

El 11 de diciembre de 2006, el Consejo entregó su informe definitivo a la Presidenta. En él recomendaba, entre otros aspectos, crear una carrera profesional docente, elevar los requisitos para convertirse en sostenedor de colegio y recibir recursos públicos, terminar con la selección por causas de rendimiento en las escuelas hasta sexto año básico y modificar la actual estructura de la educación, para volver a seis años de básica y seis años de media, como era en los '60. La argumentación detrás del cambio es que mientras los alumnos de la elite son formados por profesores de calidad, especializados en una sola área, a partir de séptimo básico; los más pobres tienen profesores generalistas, formados en diez disciplinas, por lo que ambos llegan a primero medio en condiciones muy desiguales¹¹⁹. La idea es que ambos reciban clases de profesores especializados a partir de séptimo básico.

Lo más trascendente, desde el punto de vista público, es la propuesta del Consejo Asesor de reformar la LOCE. “Visto en perspectiva, el Informe Final del Consejo Asesor es un arreglo de cuentas con las reformas educacionales del último cuarto de siglo”, explica Cristián Bellei, quien fue uno de los integrantes de ese comité. Y agrega: “Pese a que en el informe se deja claro el amplio espacio de

¹¹⁹ El 65% de los docentes que hace clases en octavo año en colegios de bajos recursos tiene formación general en diez disciplinas, contra sólo el 5% de los docentes que se desempeñan en establecimientos de altos ingresos. Estos últimos, en su mayoría, son profesores de enseñanza media, formados en una sola disciplina. Presentación de Jacqueline Gysling, coordinadora de la Unidad de Currículo del Mineduc, en el seminario “Reforma basada en estándares y nuevos ciclos escolares: ¿avance hacia una educación de calidad para todos”, realizado el 24 de septiembre de 2009, en la U. de Chile.

disenso que persiste en Chile en torno a las políticas educacionales, lo maximalista de la agenda, temas que van desde la selección de alumnos hasta la modificación de la estructura del sistema escolar, se puede entender como una expresión de la amplia insatisfacción con la calidad y la equidad de la educación nacional que tuvo eco en su interior”.

El proyecto que reemplazaría a la LOCE, la Ley General de Educación, ingresó el 11 de abril de 2007 al Congreso. Poco tiempo después, el 4 de junio de 2007, lo hizo el proyecto de ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, que establecía la política de “rendición de cuentas”, que será explicada más adelante.

Pero como los ánimos políticos estaban tan caldeados hubo que recurrir a una negociación larga y compleja para que la ley no muriera en el camino. Ésta culminó el 13 de noviembre de 2007, con la firma en La Moneda de un Acuerdo por la Calidad de la Educación entre las coaliciones de gobierno y la oposición. “El Acuerdo fue, en la práctica, un reconocimiento de que la simple dinámica del mercado no produce una educación competitiva ni equitativa”, explica Bellei.

La LGE finalmente fue promulgada el 17 de agosto de 2009. Mientras que la ley de aseguramiento de la calidad se encontraba, a la fecha de esta tesis, septiembre de 2009, en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados¹²⁰.

La primera cambia la orientación y organización del sistema, define con más claridad los roles del Estado y modifica la conducción del sistema escolar, a la cual

¹²⁰ El 15 de septiembre de 2009, el Ejecutivo la reiteró la suma urgencia.

concurrirán ahora el Mineduc, el Consejo Nacional de Educación como autoridad curricular, una Agencia de Calidad y una Superintendencia que velará por el correcto uso de los recursos fiscales. Asimismo, define con claridad los aprendizajes de los alumnos y eleva el estándar para convertirse en sostenedores: desde ahora, los dueños de los colegios que quieran recibir fondos estatales deberán tener un giro único y personalidad jurídica.

En la segunda, el Estado se hace responsable por velar por la calidad del sistema, mediante un sistema de aseguramiento de la calidad, que tendrá una Superintendencia de Educación, que exigirá a los sostenedores respetar los derechos de los alumnos; y una Agencia de Calidad, que diagnosticará problemas de rendimiento y sugerirá soluciones a los establecimientos; y establece, por primera vez, la obligatoriedad de los colegios de también hacerse responsables por los rendimientos de sus alumnos. Es lo que se llama en política educativa rendición de cuentas, modelo seguido en países como Estados Unidos e Inglaterra¹²¹.

Para ello, se establecen objetivos de aprendizaje, medibles en pruebas estandarizadas y otros métodos, de lo contrario, las sanciones van desde la suspensión de la subvención hasta el cierre del establecimiento.

¹²¹ En Estados Unidos, la reforma llamada Que ningún niño se quede atrás (No Child Left Behind), fue promulgada en 2001 por el entonces presidente George W. Bush y supone, entre otros, un aumento de recursos de 40%. Detrás de la idea está el convencimiento de que el establecimiento de metas de desempeño medibles para los colegios y de sanciones para quienes no las cumplan, contribuirá a elevar la calidad de la educación. En Inglaterra también fue aplicado por el Primer Ministro Tony Blair. Los informes sobre su impacto han sido, sin embargo, contradictorios y no concluyentes, hasta la fecha.

El movimiento pingüino no sólo logró volver a colocar el tema de la educación sobre la mesa, donde se mantiene hasta hoy¹²². Como dice Bellei, logró, con su combinación del sentido de urgencia y presión social, que lo hasta hacía poco era improbable fuese posible: generar una agenda política de transformaciones institucionales al sistema escolar.

Sin embargo, a pesar de que no se implementa aún, hay fuerte escepticismo en los alcances reales que tendrá la LGE para elevar la calidad de los rendimientos y la equidad de la educación. Por ejemplo, atrás quedó la idea de prohibir el lucro a los sostenedores –finalmente fue sacado del proyecto de ley-, en ninguna parte de la LGE se toca el tema de la formación docente y, por el contrario, se permitió que los profesionales de carreras de, al menos, 8 semestres de duración hicieran clases en las escuelas, lo que, para muchos, constituye el tiro final para los docentes. “En la desesperación de arreglar el tema, se impuso una visión de la docencia que no tiene nada que ver con lo que realmente implica hacer clases en un colegio, que no tiene ninguna especificidad”, dice Cristián Cox.

En cambio, se estableció la obligatoriedad para las facultades de Educación¹²³ de acreditarse. Sin embargo, existen varias suspicacias acerca de la real efectividad del proceso. La razón: simplemente no se establece ninguna sanción para las universidades que no hayan acreditado sus carreras. “Se creó un monstruo sin dientes”, dice un ex asesor del gobierno.

¹²² De hecho, los dos medios de circulación nacional más influyentes, La Tercera y El Mercurio, crearon secciones destinadas a cubrir exclusivamente los temas de educación a fines de ese año, 2006.

¹²³ La obligatoriedad rige también para las Facultades de Medicina.

Por otro lado, si bien se reformará la estructura del sistema escolar a fin de que los alumnos más pobres también puedan tener acceso a profesores especialistas a partir de séptimo básico y, de esta manera, equiparlos con sus pares de la elite, si no se cambia la formación de docentes ellos tendrán acceso a profesores especialistas, pero mal formados. Lo que en la práctica no significará mucha variación respecto del escenario actual. Además, datos del Simce 2007 muestran que tener un profesor especialista no hace la diferencia para los alumnos más pobres, como sí sucede con los alumnos más ricos. Según los datos, que fueron presentados por la coordinadora de la Unidad de Currículo del Mineduc, Jacqueline Gysling¹²⁴, los alumnos de octavo básico más bajos recursos que tenían profesor especialista en lenguaje lograban los mismos 230 puntos que quienes tenían clases con un profesor generalista. Pero los alumnos más ricos, lograban 36 puntos más con un profesor de enseñanza media con uno de básica.

La explicación está en la formación docente que reciben quienes trabajan en las escuelas más vulnerables y en las de mayores ingresos. Y que mientras los alumnos pobres han recibido, para entonces, siete años de mala educación, los ricos les llevan para entonces bastante ventaja.

¹²⁴ En un seminario realizado el jueves 24 de septiembre de 2009, organizado por Unicef y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la U. de Chile.

EL FIN DE LAS UTOPIÁS

En mayo de 2007, una ex alumna de perito judicial, Ximena Salvatierra, después de meses de buscar trabajo, sin resultados, concurrió hasta la asociación gremial de peritos judiciales para buscar explicaciones. La respuesta: sus estudios no le servirían para trabajar. Confundida y choqueada, de inmediato se dirigió al Sernac a estampar su denuncia. La justicia multó al Instituto Profesional de Chile, el lugar donde había estudiado Ximena Salvatierra, por publicidad engañosa con 5 UTM y a pagar una indemnización de 280 mil pesos.

Su acción provocó una avalancha sin proporciones, que dejó al descubierto una realidad que muchos sospechaban, pero pocos querían ver. Más de 15 mil jóvenes cursaban lo mismo: Criminología, una carrera que las universidades e institutos ofrecían como el futuro, con grandes expectativas de sueldos y un estimulante campo laboral. Muchos se pensaban como en las películas: a raíz de la reforma procesal penal, ellos serían los encargados, en la práctica, de sopesar pruebas condenatorias, de investigar los lugares del suceso, etc. Todo era una utopía. Ni Investigaciones ni el Poder Judicial recibirían a esos profesionales, ya que tenían sus propias vías de ingreso y posibilidades hacer carrera al interior de las propias instituciones.

La autonomía universitaria llegaba a tal punto que éstas ofrecían carreras no sólo saturadas en su campo laboral, sino que simplemente no tenían cabida en la sociedad chilena.

Rodrigo González (22) era uno de esos tantos jóvenes que vieron sus sueños frustrados. De levantarse todos los días al alba para llegar a su universidad, la UTEM, en el centro y en vías de convertirse en el primer universitario de su familia; pasó a estar encerrado en su casa con una evidente depresión de la que hasta hoy intenta salir.

Cuenta que estaba en primer año de universidad, cuando empezaron los rumores. Circulaban, por entonces, comentarios de los compañeros. “Pero nadie lo creía... Entonces una vez fui a un seminario de investigaciones sobre la técnica de huellas digitales, antes de que saliera en la televisión la noticia. En él, el director de Investigaciones aclaró de inmediato que no necesitaban a los profesionales”, cuenta.

Ese mismo año, el plantel, una universidad pública que había gozado de un antaño prestigio, cerró la carrera. Rodrigo se quedó con una inversión de dos millones hecha para nada y con el sueño de convertirse en el primer profesional de su familia roto. “Yo tenía hartos proyectos, había invertido dinero yendo a charlas externas y de un día a otro se das cuenta que todo lo que hice no sirve de nada”, comenta.

Para calmar los ánimos enfurecidos de los alumnos y de la ciudadanía, ante los planteles que ofrecían carreras que ni siquiera existían, el Mineduc anunciaba entonces el envío de un proyecto de ley. Desde ahí en adelante, los planteles deberían detallar, ante el Ministerio, los campos laborales de cada nueva carrera que abrieran. El proyecto de ley, sin embargo, nunca especificó a qué se refería

con “presentar estudios sobre el campo laboral” y así no pasó el primer trámite en el Congreso y falleció de muerte natural.

De la misma forma que fallecen los sueños de miles de estudiantes que esperanzados ingresan a las carreras universitarias, no a las selectivas, porque el puntaje en la PSU no les alcanza, sino a los miles de planteles privados que abren cupos por montones.

Son muchos los Rodrigo González. Según un reporte del Sistema de Información de la Educación Superior, SIES, en 2007 en carreras como arquitectura y Derecho la deserción al primer año llegaba al 70% y 60%, respectivamente. En la UCINF, el 62% y el 70% de los estudiantes de Arcis abandona la carrera de arquitectura al finalizar el primer año. Seis de cada diez alumnos de la U. Bolivariana abandona los estudios de Derecho el primer año.

Según otra investigación, de Claudia Concha, de la U. Católica del Maule, hay muchos alumnos, especialmente los más vulnerables, a quienes lograr el tan ansiado título universitario no les alcanza para salir de la pobreza. Tras entrevistar a 32 egresados de universidades de la Séptima Región, todos provenientes de familias rurales y vulnerables, la investigadora halló que la inserción laboral dependía de sus contactos sociales, capital social individual y mercado del trabajo. Por tanto, pese a que la mayoría está trabajando, tienen oportunidades limitadas y si bien algunos han progresado, otros no lograrán más que sus padres. “No había trabajo, ni una sola cosa, leía el diario, tiraba currículum para todos lados, no... cero, cero, nada. Tenía una amiga en el Líder, fui a conversar con ella y me dijo: ‘Lo

único que te puedo ofrecer es de cajero””. Y ahí estuve, de cajero en el Líder como ocho meses, cuando me dije: ‘Estudié cinco, seis años... ¿para esto?’”, relata Fernando, uno de sus entrevistados¹²⁵.

A Rodrigo tampoco le alcanzó para salir de su círculo. Desde entonces que está en su casa, trabajando en la sección de fiambrería de un supermercado de Puente Alto y juntando dinero para volver a estudiar. Pero esta vez será más realista: escogerá Telecomunicaciones en el Instituto Profesional Duoc. Abandonó la idea de ser el primer universitario de su familia. Más vale pájaro en mano, dice, que cien volando.

¹²⁵ FUENTES, Claudia. Sujetos rurales que por primera vez acceden a la universidad. Pág. 154. En Revista Calidad de la Educación, vol. 30, Santiago de Chile, año 2009.

IX CONCLUSIONES

En los últimos 40 años, el país ha vivido numerosos cambios. Pasó de ser una nación que luchaba férreamente por salir de la pobreza, a ser un país digno de elogios a nivel mundial. Aún no alcanza el mentado desarrollo, pero las distancias se han acortado más que nunca. En 1960, el PIB del país no alcanzaba los mil dólares per cápita. A inicios de la década del 2000, superaba los cinco mil dólares. A inicios de los '70, poco más de un tercio de la población tenía acceso a agua potable, cerca del 21% de la población vivía en la indigencia y Chile tenía una de las peores tasas de mortalidad infantil: casi 80 por cada mil nacidos vivos (en Argentina, Costa Rica, Uruguay y Cuba, por mencionar algunos, la tasa estaba entre 40 y 60 muertos por cada mil nacidos vivos)¹²⁶

Hoy el panorama ha cambiado radicalmente. Chile ostenta los mejores índices en términos de desarrollo humano de la región. El avance ha alcanzado también a la educación: de los 4 años promedio de escolaridad de inicios de los '60, en 2006 ésta superaba los diez años¹²⁷. Y, como ya hemos dicho, el 40% de los jóvenes entre 19 y 24 años accede a la educación superior.

El panorama educacional en ambos periodos es totalmente distinto, tanto en sus resultados como en su diseño. De un sistema público y centralizado, que existía en los '60, hoy se ha pasado a un sistema en el que gran parte de la matrícula

¹²⁶ La historia de la pobreza en Chile. Instituto de la Vivienda. En <http://infoinvi.uchilefau.cl/index.php/la-historia-de-la-pobreza-en-chile/>

¹²⁷ Encuesta Casen, Santiago, 2006.

escolar y terciaria está en manos privadas y casi sin regulaciones de parte del Estado.

Cuatro procesos de reforma –uno de ellos en curso y otro hecho inconsulto con la ciudadanía-, han posibilitado el nuevo escenario. Como dice Cristián Bellei, las reformas han tenido coincidencia en el tiempo: han buscado los mismos objetivos, entre ellos, adecuar el sistema educacional a las necesidades económicas y sociales del país. Desde la de Frei Montalva, pasando por la de su hijo y la actualmente en curso, todas han perseguido, por ejemplo, elevar la calidad de la educación para todos los niños del país y sentar las bases para el salto en el desarrollo económico del país.

Sin embargo, pese al evidente progreso en los indicadores, la cobertura universal en la enseñanza básica y media ya se había alcanzado a inicios de los '90, por lo que el país ha tenido casi 20 años desde entonces para resolver su otra gran deuda en materia educacional. La de la desigualdad. Aún no lo logra. Un ejemplo: en la última Prueba de Selección Universitaria, los alumnos que provienen de familias con ingresos inferiores a 432 mil pesos promedio, obtuvieron 476 puntos promedio en los test de matemáticas y lenguaje. El puntaje se incrementa a medida que aumenta el nivel socioeconómico de las familias, hasta llegar al quintil más alto, aquellos hogares que superan los 1,2 millones de pesos al mes de ingresos. Ellos obtienen los puntajes más altos: 618 puntos promedio.

El puntaje en la PSU, como se sabe, es clave para entrar a las universidades del Consejo de Rectores y, dentro de ellas, a los planteles más selectivos como la U.

de Chile y la U. Católica. También es vital para ingresar a las carreras con más altos sueldos, como Medicina o Ingeniería.

Tras revisar en detalle cada una de las políticas y sus efectos, y tras entrevistas con varios expertos, de todas las tendencias y espectros políticos, parece existir consenso en las razones de la incapacidad de las reformas en disminuir la brecha socioeconómica en la escuela.

“Ha habido enorme miopía en el tema institucional. El Ministerio tenía un rol de fijación de políticas y se ha hecho tardíamente cargo de ello. Por ejemplo, no se hizo cargo del mundo rural hasta la ley de Subvención Preferencial y tampoco de su responsabilidad con la educación que proveen los sostenedores privados que reciben aportes del Estado, hasta la ley de Aseguramiento de la Calidad. Y eso es un claro indicador de que fracasamos en la solución. La mayoría de los países, incluso, los más liberales como Estados Unidos, son regulados en estas materias”, dice Juan Pablo Valenzuela.

Coincide con él otro experto en el área: “Acá se ha inventado la rueda para sacarle el cuerpo al bulto y evitar tocar temas que son sagrados, entre ellas, la libertad de los sostenedores de la educación y de las universidades. Por eso, no se hace lo que se debiera: cerrar las tres cuartas partes de las facultades de Educación que forman profesores de baja calidad o prohibirle a cualquier hijo de vecino abrir un colegio y hacer su negocio”.

A los factores anteriormente descritos –políticas sin evidencias claras o sin objetivos-, programas que han sido descontinuados o medidas que han borrado

con el codo lo que se intentó escribir con la mano, se agrega un problema de fondo, hasta ahora no tocado. En el periodo descrito en este texto, aquel comprendido entre los años '60 y fines de la década del 2000, la desigualdad de ingresos en el país ha aumentado. Alcanzó su peor etapa en los años '80 y disminuyendo progresiva, aunque limitadamente, desde inicios de los '90¹²⁸.

El escenario que se vive hoy respecto del de los '60 es radicalmente diferente. En plena sociedad del conocimiento, lo que Chile ha luchado tanto por alcanzar es más relevante que nunca. Existe suficiente evidencia de que la cantidad ya no es lo que importa, sino la calidad. Por mucho que se haya alcanzado una cobertura universal en la educación básica y media, hoy es más necesario que nunca alcanzar la tan esquiva calidad y que ésta llegue a todos. Sólo en una década más o, incluso más tiempo, se verán los efectos de la última reforma educacional –la del gobierno de Michelle Bachelet¹²⁹- y sólo entonces se verá si el país efectivamente logró insertarse en la sociedad del siglo XXI.

¹²⁸ RUIZ-TAGLE, Jaime. Chile: 40 años de desigualdades de ingreso, Dpto. de Economía, U. de Chile, Serie Documentos de Trabajo, N° 165, Santiago, Noviembre de 1999.

¹²⁹ Se dio un plazo de ocho años a los establecimientos para adecuarse a la nueva estructura de enseñanza básica y media.

X FUENTES

CRISTIÁN BELLEI, investigador del Centro Avanzado de Investigación en Educación, de la U. de Chile. Entrevista realizada el 20 de agosto de 2009, en la sede del Centro. Periodista José Carrasco Tapia 75, Santiago.

CRISTIÁN COX, director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE) de la Universidad Católica. Entrevista realizada el miércoles 5 de Agosto de 2009, en el Centro de Desarrollo Docente de la UC, Campus San Joaquín.

GREGORY ELACQUA, subdirector Centro de Políticas Comparadas de la Educación U. Diego Portales. Entrevista realizada el 20 de julio en la UDP, en Santiago.

RODRIGO GONZALEZ, ex estudiante de Criminalística en la UTEM. Entrevista realizada el 29 de agosto en la comuna de San Miguel, Santiago.

IVÁN NÚÑEZ, profesor de Historia y Geografía, Superintendente de Educación (1970-1973) y ex asesor del ministerio entre 1990 y 2008. Entrevista realizada en su residencia, en la comuna de Ñuñoa.

OSVALDO PIZARRO, estudiante de primer año de Medicina de la U. de Chile. Entrevista realizada el 23 de julio en la Facultad de Medicina de la U. de Chile, en Santiago.

JUAN PABLO VALENZUELA, economista y doctorado en Educación de la U. de Michigan e investigador del Centro Avanzado de Investigación en Educación, de la U. de Chile. Entrevista realizada el 20 de agosto de 2009, en la sede del Centro. Periodista José Carrasco Tapia 75, Santiago.

BIBLIOGRAFÍA

BARBER, M. Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo para alcanzar sus logros educativos, publicado por McKinsey Company, Londres, 2008, pág. 15.

BELLEI Cristián Evolución de las políticas educacionales en Chile - Santiago, 2009. - borrador.

BELLEI Cristián, CARIOLA Leonor y NÚÑEZ Iván Veinte años de políticas de educación media en Chile [Libro]. - Santiago : Insituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Unesco, Santiago, 2003.

BELLEI, Cristián; MENA, Isidora. El desafío de la calidad y la equidad en educación. En *Chile en los noventa*, Toloza, C. y Lahera, E., editores. Santiago, 1998.

BEYER, Harald. Entre la Autonomía y la Intervención: Las reformas de Educación en Chile. En *La Transformación económica de Chile*, Larraín, F. y Vergara, R. Centro de Estudios Públicos, Segunda edición, Santiago. 2001.

CARNOY, M. Las perspectivas educacionales de Chile desde una perspectiva internacional. En *Políticas Educacionales en el cambio de siglo*, Ed. Universitaria, Santiago. 2003.

CARNOY M y MC EWAN Patrick Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile [Informe]. Stanford University, 1997.

COMINETTI R. y RUIZ G. Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995 [Publicación periódica]. - Santiago : Cuadernos de la Cepal, Santiago, 1998.

CONTRERAS, Dante. Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos, pág. 314. Publicado en *Perspectivas.*, Santiago, Vol. 2

COX, Cristián. Políticas Educacionales y principios culturales. Chile 1965-1985. Documento de trabajo, Stgo., 1986.

COX, Cristián. Políticas educacionales en el cambio de siglo. Ed. Universitaria. Santiago de Chile. 2003

DONOSO, Sebastián. REFORMA Y POLITICA EDUCACIONAL EN CHILE 1990-2004: EL NEOLIBERALISMO EN CRISIS. En *Estudios Pedagógicos*, vol. XXXI, n°1, Valdivia. 2005.

Education at a Glance, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Informe. 2008.

ELACQUA, Gregory. La integración beneficia a los Machuca y a los Infante. *Revista de Educación, edición de agosto-septiembre*, Santiago. 2004.

El Periodista, 14 de mayo de 2008.

El Mercurio, 5 de marzo de 1979.

El Mercurio, 9 de julio, de 2000, pág. D3.

Encuesta Casen, Mideplan, Santiago, 2006.

FARREL J. The national unified school in Allende's Chile: The role of education in the destruction of a revolution [Libro]. - Toronto : Mimeo, OIS. 1983.

FREI MONTALVA, E Reforma Educacional en Chile; Juan Gómez Millas y Patricio Rojas. En Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile. 1965.

FRIEDMAN Milton Public Schools: Make them private [Artículo] // The Washington Post. - Washington. - 19 de febrero. 1995.

FUENTES, Claudia. Sujetos rurales que por primera vez acceden a la universidad. En Revista Calidad de la Educación, vol. 30, Santiago de Chile, año 2009.

GARCIA-HUIDOBRO Juan Eduardo y BELLEI Cristián Desigualdad educativa en Chile [Libro]. - Santiago : Universidad Alberto Hurtado, 2003.

GONZALEZ, Pablo. Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. En *Políticas Educativas en el cambio de siglo*. Ed. Universitaria. 2003.

GONZALEZ, P. Financiamiento, incentivos y reforma educacional. En J. E. GARCIA-HUIDOBRO, *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular. 1999.

GYSLING, Jacqueline. Reforma curricular: Itinerario de una transformación cultural. En *Políticas Educativas...* op. Cit. 2003.

HAMUY, Eduardo Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico. Ed. Universitaria, Santiago, 1960.

Ministerio de Educación, anuario estadístico, 1991.

MINEDUC (2002). Anuario Estadístico.

MINEDUC (2003). Anuario estadístico.

MUÑOZ, Juan Antonio. La historia de la pobreza en Chile. Instituto de la Vivienda. En <http://infoinvi.uchilefau.cl/index.php/la-historia-de-la-pobreza-en-chile/>

La Segunda, 22 de diciembre de 2000, pág. 14.

La Tercera, 2 de diciembre de 2008. Ingreso de alumnos municipales a universidades top baja 10% en 6 años. Pág. 38.

La Tercera, 26 de febrero de 2007, pág. 30.

La Tercera, 18 de agosto de 2009, página 32.

La Tercera, 11 de enero de 2009, páginas 32 y 33.

La Tercera, 16 de noviembre de 2000, pág. 23.

La Tercera, 21 de julio de 2008, Tasa de repitencia de enseñanza media creció 50% entre 2003 y 2006. Pág. 33

OCDE. *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación.* París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo. 2004

OECD, UNESCO. World Education Indicators, Paris. 2001.

ODEPLAN. *Plan Nacional Indicativo de Desarrollo, 1983;* e INE, Dpto. de Estadística, *División de Planificación y Presupuesto, Compendio de Información Estadística 1995 y 1999.*

PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World [Informe]. - 2007.

ROJAS Patricio Remuneraciones de los profesores en Chile [Publicación periódica]. - Santiago : Revista Centro de Estudios Públicos. - Número 71, Santiago, 1998.

RUBILAR, Luis. LA ESCUELA NACIONAL UNIFICADA. Revista Extramuros, número 3, Umce, Santiago, 2003.

RUIZ-TAGLE, Jaime. Chile: 40 años de desigualdades de ingreso, Dpto. de Economía, U. de Chile, Serie Documentos de Trabajo, N° 165, Santiago, Noviembre de 1999.

SIMONSEN Elizabeth Colegios y selección de alumnos [Artículo] // La Tercera. - Santiago, 4 de febrero de 2007. - Domingo.

SIMONSEN Elizabeth Informe revela que directores de colegios chilenos son los peor pagados [Artículo] // La Tercera. - Santiago : [s.n.], 2008. - Dominical. - Vol. 12 de mayo.

URQUIOLA Miguel y CHANG-TAI Hsei When schools compete, how do they compete? [Informe]. - 2003.

VALDIVIESO, P. et al. Caracterización educacional y sociodemográfica de los estudiantes que rinden la PSU, postulan y se matriculan en universidades reunidas en el Consejo de Rectores. Consejo Superior de Educación, Santiago, 2006.