

POLÍTICA Y POLÍTICAS EDUCACIONALES EN CHILE 1990-2010*

Politics and educational policies in Chile 1990-2010

Cristián Cox**

Resumen: El artículo examina los límites que establecen a las políticas en educación, la fuerza política (poder relativo) y las ideologías de los actores representados en la relación gobierno/oposición en la arena político-institucional, así como la dinámica entre movimiento social y respuesta de políticas en este ámbito. En base al marco que establece 'la política', se da cuenta de la evolución del conjunto de las políticas públicas en educación en Chile en período 1990-2010 (equivalente a cuatro gobiernos de una misma alianza de centro-izquierda) y su impacto sobre coberturas, calidad y equidad del sistema escolar, por un lado, y de la relación de la sociedad con la temática educativa y sus efectos políticos, por otro. El trabajo concluye atendiendo a los resultados estructurales no buscados por las políticas.

Palabras clave: políticas educativas, política, Chile.

Abstract: The article examines the limits set on educational policies by political power, the ideologies of actors represented in the relationship government/opposition in the political-institutional arena, as well as the predominant dynamics between social movement and political response in education. Considering "politics" as a framework, the article analyzes the evolution of educational policies in Chile in the period 1990-2010 (equivalent to four terms of office of the same center-leftist coalition) and their impact on coverage, quality and equity of the school system, and also considers Chilean society' attitude towards education and its political effects. Finally, the paper refers to some structural results that educational policies did not look for.

Keywords: educational policies, politics, Chile.

Introducción

En 1980, el gobierno militar de Chile (1973-1990) inicia una profunda transformación del modelo de financiamiento y gestión del sistema escolar. En el marco de un régimen político autoritario con poderes excepcionales y a través de una reforma estructural radical, descentralizó su administración trasladando la responsabilidad y poder de gestión de las escuelas del Ministerio de Educación a más de 300 municipios, introdujo instrumentos de financiamiento basados en el subsidio a la demanda (subvención por alumno), desafiló del estatus de funcionarios públicos al conjunto del cuerpo docente, y utilizó instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal que compitieran por matrícula con las de administración pública. A lo largo de la década de 1980, el sistema escolar de Chile pasa a ser el caso más radical de sistema escolar nacional regulado por mecanismos de mercado. En 1990, llega al gobierno una alianza de partidos de centro-izquierda que había derrotado en un plebiscito en 1988 el intento de continuar en el poder del General Pinochet, e inicia políticas en educación con una nueva agenda que empieza por otorgarle un estatuto protegido y de carácter nacional al profesorado. La alianza de partidos *Concertación por la Democracia*, logra un primer gobierno y una

* Mi agradecimiento a un incisivo evaluador externo que me hizo hacer cargo de inconsistencias e intentar un mejor enmarque de las interrogantes que el trabajo aborda. Artículo producido en el marco del programa de investigación del Centro de Políticas y Prácticas en Educación de la P. Universidad Católica de Chile, Grant CIE01-CONICYT.

** PhD Universidad de Londres (1984. Facultad de Educación, Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: ccoxn@uc.cl

transición a la democracia exitosa, triunfa en las siguientes tres elecciones presidenciales, y gobierna hasta 2010.

Las políticas educacionales de las dos décadas que median entre 1990 y 2010 se centran en objetivos de calidad y equidad de los contextos y resultados de aprendizaje del sistema escolar. Las mismas se diferencian en forma marcada de la década previa por priorizar el rubro educación en el gasto público e implementar políticas expansivas donde había habido restricción (el gasto público en educación cayó en poco menos de un tercio en términos reales de 1982 a 1990); por definir metas respecto a equidad, ausente del vocabulario de las políticas educacionales del período autoritario; y por valorar la educación pública y un Estado capaz no solo de velar por condiciones mínimas de funcionamiento de la educación (concepto de rol subsidiario que caracterizó las políticas de los años ochenta), sino de definir y realizar políticas de desarrollo del sector (rol promotor que caracteriza los años noventa y 2000). Al mismo tiempo, las políticas de los noventa y 2000 conservan los componentes de organización institucional y de financiamiento del sistema fundados en la etapa anterior. Las políticas operan en un marco institucional de financiamiento a la demanda y competencia entre escuelas por alumnos, que a partir del año 2000 evoluciona en dirección de la erosión gradual pero consistente de la matrícula municipal a favor de la privada subvencionada, y una segregación social creciente de la experiencia escolar –más alumnos educándose con sus iguales en términos socio-económicos–, que atenta en forma directa y paradójica contra valores de equidad e integración que inspiran las políticas educacionales del período.

Respecto a la evolución bosquejada, el presente trabajo examina los límites que establecen a las políticas en educación, la fuerza política relativa y las ideologías de los actores representados en la relación gobierno/oposición en la arena político-institucional, como la dinámica que se establece entre movimiento social y respuesta de políticas en educación. Un segundo foco de interés lo constituye el contenido de las políticas de los sucesivos gobiernos de la *Concertación* en educación, y su impacto sobre coberturas, calidad y equidad del sistema escolar, por un lado, como en la relación de la sociedad con la temática educativa y sus efectos políticos, por otro. El conjunto permitirá proponer una hipótesis que interpreta las interrelaciones entre sociedad, educación y política, en las dos décadas de mayor activismo en educación de la historia del país.

El texto está organizado en cuatro secciones. En la primera se caracterizan los contextos políticos de generación de las políticas educacionales del período. En la segunda se da cuenta de los contenidos de las políticas educacionales y de sus resultados clave, incluyendo la evolución de la opinión pública sobre la calidad y equidad del sistema educativo. La tercera sección aborda dos resultados estructurales no buscados por las políticas, y una sección de cierre propone la hipótesis interpretativa referida.

1. Empate político y políticas en educación: evolución de dos décadas

Si se distingue entre *política*, como configuración macro de poder, intereses e ideologías, y *políticas*, como cursos de acción referidos a problemas (Heidenheimer, 1986)¹, las décadas bajo examen presentan dos fases fundamentales: una que va desde la transición en 1990 hasta el año 2006, y otra que se inaugura ese año, cuando un

¹ La distinción anglosajona entre *politics* y *policy* no tiene correlato en español, que no puede recuperar el sentido del segundo término si no es especificando políticas sectoriales.

movimiento masivo de protesta estudiantil impacta decisivamente sobre el proceso y luego la agenda de políticas en educación. En lo que sigue se intenta responder cuál es el *contexto* de poder, intereses e ideologías que establece los límites a los cursos de acción del Estado respecto a problemas en educación, y que permite utilizar la distinción *politics / policies* en la interpretación de las dos grandes fases referidas de las políticas educacionales.

Fase 1 (1990-2006): transición, acuerdos y agenda que no incluye dimensiones institucionales

El Gobierno democrático del Presidente Patricio Aylwin, que asume en marzo de 1990, inaugura una continuidad ideológica y de actores en el poder gubernamental que abarca los veinte años que van de entonces a marzo de 2010, a través de cuatro gobiernos de la misma alianza política de centro-izquierda,² que originan e implementan políticas orientadas por una misma visión de la educación, y que recurren a similar repertorio de criterios de acción e instrumentos de estado y mercado, que van variando notoriamente en su escala de intervención como en las herramientas de gobierno y mecanismos de control que son enfatizados –el tesoro, la norma, la acción directa y la información– (Hood 1983, 2006).³ Criterios e instrumentos que se fundan en una visión sobre el papel del estado en educación, que sustituye los principios de subsidiariedad del modelo de elección de mercado establecido en contexto autoritario en 1980, por los de un estado responsable y promotor, que invierte e interviene activamente en función de criterios de calidad y equidad de la educación y su impacto sobre la competitividad económica, la igualdad de oportunidades, y las bases culturales de la integración social y la ciudadanía democrática.

El gobierno que realiza la transición (1990-1994) asume en un contexto de práctico empate de fuerzas, y especial cuidado del éxito del cambio entre régimen autoritario y régimen democrático, por parte de los actores políticos. La democracia de los acuerdos y lo ‘políticamente posible’, junto a un Congreso en que hay decisiva presencia de senadores no elegidos (parte del pacto de la transición), establecen desde temprano la imposibilidad de que haya leyes que no sean fruto de acuerdos entre gobierno y oposición. Esta realidad, particularmente presente a lo largo de la primera década bajo examen, se une a un correspondiente clima político de celebración de la contención de los actores, la atenuación del debate ideológico, y la construcción de acuerdos.

Así, el principio que aplican los gobiernos de la *Concertación* de que las políticas educacionales debían tener el carácter de políticas de estado, más allá por tanto de los plazos de un gobierno y de las divisiones partidarias, se plasma, a lo largo del

² *Concertación de Partidos por la Democracia*, alianza de centro izquierda (Partidos Democracia Cristiana, Radical, Socialista y Por la Democracia), que derrotó a Pinochet en un Plebiscito sobre la vuelta o no al régimen democrático en 1988, y ganó el gobierno en 4 elecciones consecutivas, dando origen a las Presidencias de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), y Michelle Bachelet (2006-2010)

³ Christopher Hood es el autor de un esquema conceptual sobre herramientas de gobierno influyente y admirable por su parsimonia: sólo cuatro componentes, a los que se refiere como el esquema NATO, -*nodality* (o la propiedad de estar en el centro de una red de información), *authority*, *treasure*, *organization*-. A lo que se agregan dos mecanismos de control que vinculan al gobierno con la sociedad: *detección*, o información sobre gentes y asuntos, y *acción directa*, o cursos de acción que afectan a la sociedad y los ciudadanos.

período, en una política de acuerdos gobierno-oposición sobre educación, que otorga respaldo nacional a las iniciativas mayores en el sector, y que tiene algo de necesidad hecha virtud: si se quería actuar en educación sin arriesgar parálisis o riesgos al proceso democrático, no había alternativa a la construcción de acuerdos. Esto tiene como hito mayor el diagnóstico y propuestas de cambio de una políticamente plural Comisión Nacional de Modernización de la Educación, convocada por el Presidente de la República en 1994, que contribuye a sistematizar y concordar entre las dirigencias política, empresarial y educacional del país, las tareas nacionales en educación. Este marco de ideas y criterios funciona como referente concordado de las políticas educacionales, durante el ejercicio de tres gobiernos, hasta el año 2006 (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación 1995).

En términos del influyente marco teórico sobre formulación y procesamiento de políticas de Sabatier y Jenkins-Smith (1999), el contexto político-institucional de base a lo largo de las dos décadas, es de empate de fuerzas entre las dos *coaliciones programáticas* fundamentales –gobierno y oposición representada en el Congreso-⁴. La primera con su núcleo valórico centrado en el valor de la educación sostenida por un estado activo en la superación de la pobreza y la desigualdad y la combinación en su interior de abordajes sobre los medios, tanto estatistas como liberales (en el sentido de pro-elección y competencia de mercado); la segunda con su núcleo de creencias centrado en la defensa de la reforma de 1980 y sus principios de ‘libertad de enseñanza’, celebración de la iniciativa privada en el sector y regulación del mismo por mecanismos de mercado. Esta condición de empate, o poder de veto⁵ de la oposición respecto a iniciativas del gobierno, hace a los sucesivos gobiernos de la *Concertación*, hasta 2006, concebir sus políticas y su accionar en el sector ‘dentro’ de los límites institucionales y regulatorios establecidos en los ochenta y nunca hechos parte de la agenda; así como abordar los procesos de formulación y aprobación de políticas, en términos de logro de acuerdos con la oposición. Las políticas resultantes no abordan el núcleo de la regulación de mercado del sector: el Gobierno actúa a través de iniciativas directas, regulaciones e incentivos que establece el Estado, dentro del marco institucional pro-elección y competencia de mercado. Esto establece una trama especialmente compleja y ambivalente de resultados: como se verá, de avances importantes en coberturas y calidad, como también en equidad considerada en términos de acortamiento de brechas entre grupos socio-económicos en términos no sólo de años de educación sino también logros de aprendizajes, al mismo tiempo que se agudiza una segregación social del alumnado según tipos de establecimientos (municipal, privado subvencionado y privado pagado), y en términos de estratificación social dentro de las dos categorías de establecimientos financiados públicamente (Mizala y Torche 2010; Valenzuela, Bellei, De los Ríos 2010).

Lo señalado respecto al no abordaje por las políticas del núcleo de la regulación de mercado del sector, tiene a la larga un efecto mayor interpretable en términos del concepto de *path dependence* (Pierson 2000; Page 2006): los cursos de acción respecto a las regulaciones establecidas a partir de 1981, si eran limitados políticamente en las circunstancias de la transición, se hacen más tarde aún más limitados, por el

⁴ El marco Sabatier, Jenkins-Smith tiene como concepto clave el de *advocacy coalitions*, (donde *advocacy* –literalmente, abogacía, propugnación-, se ha traducido por *programático*). Lo que mantiene unida una *advocacy coalition* es un ‘núcleo profundo’ de creencias normativas o ideología, difíciles de cambiar, en torno al cual hay un ‘núcleo de políticas’ por dominios específicos (impuestos, salud, educación, etc), y luego un tercer ámbito de cuestiones secundarias o no esenciales, más fácilmente negociables (Sabatier y Jenkins-Smith: 1999).

⁵ Sobre el concepto de veto en el estudio del proceso político, ver Tsebelis (2002).

enraizamiento socio-cultural del modelo⁶. El *path* se hace progresivamente más ‘hondo’ y los cambios de nivel institucional demandan nuevas y más exigentes condiciones.

Fase 2 (2006-2010): protesta estudiantil y cambio de agenda y proceso

Un movimiento de protesta masiva de los estudiantes secundarios, con demandas de cambio profundo en educación, a lo largo del mes de mayo de 2006, reveló al recién asumido Gobierno de Michelle Bachelet y al sistema político en su conjunto que, por presión social, se había abierto una nueva agenda, al cuestionarse dimensiones institucionales y regulativas del sistema educativo, intocadas desde la reforma tipo *big-bang* impuesta en 1980 por el Gobierno Militar.⁷ La demanda estudiantil combinó peticiones corporativas tradicionales (fin a cobros en los exámenes de selección a la universidad, gratuidad en el transporte público), con demandas políticas referidas a la organización institucional del sector; fue plasmada por un liderazgo que representaba al conjunto del espectro político; y actuó en el momento inaugural de un gobierno que buscaba un estilo ‘más ciudadano’ y participativo, todo lo cual contribuyó a que el movimiento obtuviera alto apoyo ciudadano y respuestas sin precedentes en su envergadura por parte del sistema político. Los requerimientos a éste tienen por foco la derogación de la ley ‘orgánica constitucional de educación’ (LOCE), promulgada por el régimen militar en su último día en el poder, que efectivamente define los pilares institucionales y regulativos del sector; agregan, además, la revisión de la ‘Jornada Escolar Completa’ -un pilar de la reforma de los noventa- y de la ‘municipalización de los establecimientos’ -pilar de la reforma descentralizadora y privatizadora de los años ochenta (Donoso 2010; Burton 2012). Cruza a estas dimensiones de cuestionamiento y demanda, el juicio de que los gobiernos de la *Concertación* habían fallado respecto de una de sus promesas clave: lograr un sistema escolar más equitativo. Mientras más estudiantes que nunca concluían su educación secundaria, había diferencias en la calidad ofrecida por las tres categorías de instituciones del sistema, cargadas de consecuencias para su futuro en la educación superior y en las oportunidades que ésta abría (Donoso 2012)

Lo que había planteado un Informe de la OECD en 2004 como clave de resolver al nivel institucional –superación de un sistema de ‘vínculos débiles’, organizado en tres sub-sistemas (privado, subvencionado y municipal) de claras connotaciones socio-económicas o de clases- (OECD 2004), en 2006 fue impuesto por un movimiento social al sistema político, inaugurando una nueva fase que en 2012 aún no concluye. El Gobierno, que desde 1990 nunca se había visto impelido a actuar en educación por requerimientos externos, y que había generado muchas políticas desde el campo burocrático (Grindle y Thomas 1991), ahora es conminado a hacerlo, respecto de pilares de la institucionalidad del sector y en la arena política.

Luego de un mes de toma de colegios y demostraciones estudiantiles masivas en las principales ciudades del país con muy alto apoyo de la opinión pública, la Presidenta

⁶ La literatura sobre *path dependence* distingue cuatro causas interrelacionadas de la estabilidad de una institución, un caso de desarrollo nacional, o de una política: retornos crecientes, auto-reforzamiento, retroalimentación positiva, y *lock-in*. Aunque relacionadas, estas causas difieren (Page 2006). En este artículo se recurre al concepto en términos más genéricos que las especificaciones que estas distinciones permiten, rescatando la noción básica de que una vez establecida una forma institucional, se establecen efectos que en el tiempo, crecientemente dificultan su cambio, a veces a pesar de su ineficiencia (Boas 2007).

⁷ Esto, en cambio, había sido siempre el foco de la crítica de izquierda y del Colegio de Profesores. Para un análisis de la *advocacy coalition* de izquierda no Concertacionista a lo largo del período, ver Burton (2012).

Bachelet convoca un *Consejo Asesor Presidencial de Educación*, compuesto por los principales actores del sistema educativo, a los que suma representantes del movimiento estudiantil.⁸ El Consejo, un cuerpo de deliberación y propuesta de más de 80 personas, sesiona entre junio y diciembre de 2006, no logrando acuerdos sobre los núcleos más duros de las visiones de las tres ‘coaliciones programáticas’ que conjugaba: la de centro-izquierda (gobierno Concertación), proponiendo un rol estatal más fuerte, con mantención de la educación municipal (o descentralizada), y con contradicciones internas (a favor y en contra) respecto al lucro en escuelas subvencionadas; la izquierda, defendiendo la re-centralización estatal de la educación y oponiéndose a la existencia del lucro en educación con financiamiento público; y la derecha defendiendo la primacía de la regulación por el mercado y la presencia subsidiaria del estado, como la defensa del lucro en el sector subvencionado. Más allá de la no resolución de los asuntos ideológicamente más ‘duros’ o constitutivos del núcleo de las creencias de cada coalición programática, el Informe explicita el terreno común de criterios de política en los que el conjunto de las fuerzas representadas en el Consejo converge: necesidad de cambio de la LOCE; nueva institucionalidad del sector que incluya una Agencia de Aseguramiento de la Calidad, e incremento de capacidades fiscalizadoras del estado (Superintendencia); permanencia de un sistema educativo público de provisión mixta; fin a la selección de alumnos por los establecimientos en el nivel básico, entre otros. (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación 2006; Burton 2012).

Desde el fin de 2006 y por los siguientes tres años, el Congreso del país discute iniciativas de Ley que intentan plasmar estos acuerdos: una Ley General de Educación que reemplaza la LOCE de 1990, promulgada en Octubre de 2009; una Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, promulgada bajo un nuevo gobierno, de derecha, en 2011; una ley de Fortalecimiento de la Educación pública, también en el Congreso, en 2012 sin haber iniciado su procesamiento.

Las nuevas leyes proponen cambios sustantivos a la regulación del sistema escolar, los que sin eliminar el papel de la competencia y la libertad de elección de las familias y por tanto principios de ‘libertad de enseñanza’ y mecanismos de mercado, acrecientan sustancialmente el papel del Estado en: i) el aseguramiento de un derecho mucho más exigente que el de acceso a la educación, como es el derecho a una educación de calidad, definida públicamente; ii) velar por unos requisitos de operación mínimos de la provisión educativa, más elevados que los vigentes (que tocan a administradores, docentes, condiciones físicas e institucionales); iii) asegurar unos procesos y resultados de calidad, a través del establecimiento de estándares cuya evaluación acarrea consecuencias, fiscalización de uso de los recursos y obligaciones de rendición de cuentas. Al conjunto se agregan las iniciativas de mejoramiento absoluto y relativo de la subvención, de acuerdo al principio que la matrícula socio-económicamente vulnerable, si efectivamente se la quiere proveer de oportunidades de aprendizaje como para lograr los objetivos definidos en el currículo, supone más recursos.

El cambio de contexto y agenda tiene un efecto directo sobre qué ‘herramientas de gobierno’ pasan a predominar en los procesos de elaboración de políticas. Si se conviene, adaptando la categorización de Christopher Hood ya aludida, que los gobiernos tienen herramientas características para ejercer sus funciones, como la autoridad (autorizaciones, restricciones, certificados), y el tesoro (transferencias, contratos, incentivos, beneficios), y mecanismos de control como la acción directa (actividades operacionales) y la información, el efecto del cambio de la agenda

⁸ De acuerdo a encuestas de 2006, 87% de la población apoyaba las demandas de los estudiantes. OECD, World Bank (2009:29).

experimentado en 2006, fue el de un cambio de énfasis desde la ‘acción directa’ –o programas estatales, vía Ministerio de Educación, de fomento de la calidad y equidad de la educación-, a los recursos de la autoridad, es decir de leyes que redefinen regulaciones clave del sector. Esto se puede apreciar directamente en el Anexo 1, comparando los contenidos de la segunda y tercera columnas, en el período de la presidencia Bachelet.

2. Contenidos y resultados de las políticas

En términos gruesos, el arco de políticas de las dos décadas incluye una fase inicial (1990-1996) en la que el foco es la generación de un estatuto para el profesorado que le restablece un estatus protegido, que había sido eliminado por el gobierno militar en 1980. La fase incluye además, programas de apoyo al mejoramiento de la calidad y equidad del quehacer de las escuelas, de cobertura universal algunos, focalizada otros, que típicamente combinan inversiones en tecnologías de apoyo a la enseñanza (libros de texto, computadores, bibliotecas), con soportes e incentivos a la innovación pedagógica y de gestión de los docentes. A esto sigue una segunda fase (1996-2006), de innovación propiamente, articulada por una reforma curricular y de la jornada escolar, que es acompañada por la expansión de los programas de mejoramiento mencionados, a la educación secundaria, así como por la construcción política y técnica de la evaluación obligatoria de los docentes del sector municipal (2000-2004). El período culmina en el tercio final de la segunda década de gobiernos de la Concertación, con el cambio recién descrito de la agenda de políticas en educación, resultado de protestas estudiantiles con apoyo de la opinión pública, que definen una tercera fase que va del invierno de 2006 al inicio del año 2010. Como se ha referido, la agenda pasa a incluir, por primera vez desde la transformación descentralizadora y privatizadora impuesta por el gobierno militar en 1980, regulaciones que tocan dimensiones institucionales del sistema escolar.

Las dos décadas del período bajo análisis son las de mayor activismo en educación de la historia del país. Como se ha mencionado, en el *Anexo 1* se ofrece una visión sinóptica de tal conjunto, ordenada según ‘herramientas de gobierno’ –tesoro, autoridad, acción directa, información-, y cronológicamente, por períodos gubernamentales. La descripción y análisis siguientes, necesariamente selectivos,⁹ darán cuenta de contenidos y resultados de las políticas organizándolos en cuatro ámbitos: i) gasto y docentes; ii) calidad de la experiencia educativa; iii) equidad de la misma; iv) evaluaciones y reflexividad.

Educación como prioridad y crecimiento del gasto; regulaciones y salarios profesión docente

Las cifras del gasto público en educación 1990-2010 son elocuentes respecto a la creciente importancia que ocupa el sector educación en el gasto público (de 11 a casi 18 % entre 1990 y 2010), directa traducción de su alta prioridad para los gobiernos del período como palanca del desarrollo económico y ciudadano del país: las mismas crecen en forma moderada durante el gobierno de la transición, y sustancialmente luego, tanto en términos absolutos, como relativos al gasto público total y al PIB. Como se aprecia en el Cuadro 1, en 1996 el gasto duplica (en moneda de igual valor) al de 1990; éste se

⁹ No se abordan, por ejemplo, las políticas referidas a formación inicial y continua de profesores; educación media técnico-profesional, el nivel de la educación parvularia, ni los programas focalizados posteriores al período 1990-2000.

vuelve prácticamente a duplicar en 2006. El gasto en 2010 multiplica por un factor de 5.8 al de 1990. La pendiente de crecimiento se mantuvo en el período 1998-2000, fase en que la tasa de crecimiento de la economía del país disminuye marcadamente (como efecto de la crisis Asiática). Entre los factores que decisivamente absorben el mayor gasto, en primer lugar figura el alza sistemática en las remuneraciones docentes, el alza en la subvención escolar por alumno, y la extensión de la jornada escolar (a partir de 1998), con inversiones importantes en infraestructura y en mayor número de horas docentes contratadas.

Cuadro 1
Gasto Público en Educación (en millones de dólares, 2010)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
GPE (*)	1.461	1.803	2.189	2.847	3.506	4.072	4.687	5.121	5.433	6.982	8.535
% GPT(**)	11.12	11.69	12.68	14.42	16.04	17.08	17.86	18.09	16.85	18.32	17.88
% del PIB	2.3	2.4	2.5	2.8	3.3	3.7	4.0	3.6	3.0	3.9	4.2

(*) GPE: Incluye educación parvularia, escolar y superior. GPT: Gasto Público Total.

Fuente. Banco Central.

Como se ha señalado, el primer factor del mayor gasto en educación es un alza sostenida y sustancial de los salarios de la profesión docente, la que tiene lugar en el marco de cambios acumulativos al marco regulatorio de la misma.

La evolución de las regulaciones de la profesión docente sigue una trayectoria que va desde una definición funcionaria y burocrática de una carrera en que los avances son en base a años de experiencia (1991), hasta un acuerdo Gobierno-Colegio de Profesores (2001), en torno a una definición del saber y desempeño de los profesionales, que es base de una evaluación del desempeño docente que se considera necesaria, como posible de medir, y que es plebiscitada y aprobada por los docentes en 2003. Desde 2004, los avances, incentivos y diferenciación salarial, en el caso del profesorado de la educación municipal, pasan a depender, de manera significativa, de los resultados de un sistema de evaluación del desempeño.¹⁰ Lo señalado esquemáticamente es observable en cuatro leyes de 'estatuto docente', 1991, 1995, 2001 y 2004 (ver Anexo 1, Columna 2), en que el cambio bosquejado se consolida gradualmente.

Las políticas actuaron en forma consistente en el ámbito de los salarios docentes, mejorando éstos de manera sustantiva: su valor promedio real para el profesorado de la educación de dependencia municipal se multiplica por un factor de 2.9 entre 1990 y 2009, como revela el Cuadro 2. En términos relativos a la progresión de los salarios en el conjunto de la economía, el progreso de la profesión docente en el período es radical, como especifica la comparación del mismo Cuadro. Sin embargo, en términos relativos al resto de las profesiones, la docente sigue estando entre las de más bajas remuneraciones (Valenzuela, Sevilla, Bellei, De los Ríos 2009).

¹⁰ El sistema de evaluación incluye evidencia de planificación y realización de clases (que son filmadas) y juicio de pares y del director del establecimiento. Los docentes deben evaluarse cada cinco años. Sobre el sistema nacional de evaluación docente, ver Manzi, Gonzalez, Sun (2011).

Cuadro 2
Remuneraciones docentes en la educación pública (municipal):
Evolución 1990-2009 y comparación con promedio remuneraciones en la economía

Remuneración Docente Sector Municipal, jornada de 44 horas. Promedio mensual-anual.				Índice real de remuneraciones Total economía
Variación Acumulada r/1990				Variación acumulada
AÑO	Promedio	Básica	Media	Base 1990=100
1990	100 (323.466)(*)	100 (312.374)	100 (344.067)	100,0
1991	7,1%	8,6%	4,5%	4,9
1993	40,8%	43,3%	36,7%	13,7
1995	76,5%	79,9%	70,8%	26,9
1997	107,0%	111,1%	100,2%	35,3
1999	128,6%	133,0%	121,2%	42,2
2001	145,0%	149,7%	137,1%	46,5
2003	157,4%	162,3%	149,1%	50,9
2005	164,6%	169,7%	156,2%	56,5
2007	171,8%	177,0%	162,9%	64,0
2009	199,3% (968.163) (*)	205,0% (952.851)	189,7% (996.599)	69,7

(*) Pesos promedio 2009.

Fuente: Alejandra Mizala, CIAE, Universidad de Chile, 2011.

Calidad de la experiencia escolar: cambio de condiciones materiales y temporales; reforma del currículo

El conjunto del accionar de las políticas del período es concebido por los sucesivos gobiernos al servicio de metas de calidad y equidad de la experiencia escolar de las mayorías. Pese a la dificultad de categorizar las diferentes acciones en términos de calidad, en este acápite se describirán las acciones de cobertura universal explícitamente orientadas a transformar el sistema educativo en esta dimensión. Entre éstas se dará cuenta sucinta de inversiones que cambian la base material de la enseñanza (libros de texto y tecnologías de información y comunicaciones), como de la reforma de la jornada escolar y del currículo.

Programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE Básica y MECE Media)

Los programas MECE (de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación) consisten en una intervención de apoyo a escuelas y liceos de múltiples componentes: inversiones en infraestructura de edificios y recursos de aprendizaje (textos, bibliotecas, material didáctico, computadores); apoyo asistencial (salud) a alumnado de básica y educativo a alumnado de media (talleres de jóvenes); organización de reglas de juego para incentivar y financiar la generación de proyectos de mejoramiento educativo por equipos docentes tanto en básica como en media; talleres de desarrollo docente en media. A este carácter integral de las acciones de fomento MECE, se suma el que las mismas tienen una cobertura prácticamente universal, o del conjunto de la educación subvencionada. Los objetivos de ambos programas MECE fueron mejorar las condiciones, procesos y resultados de las escuelas municipales y privadas

subvencionadas por medio de la combinación de los medios y estrategias mencionados. Si bien menor en términos de su peso presupuestal (en el año de mayor importancia de éstos, equivalieron al 4% del presupuesto sectorial), los programas tienen efectos importantes: inician la construcción de la nueva base de recursos de aprendizaje del sistema escolar, (como se detalla a continuación), difunden en el profesorado las nuevas ideas curriculares y didácticas, instauran incentivos de nuevo tipo a la gestión descentralizada (proyectos de mejoramiento educativo de base escolar, que compiten por financiamiento público), y realizan los principios de discriminación positiva y estado responsable y promotor.¹¹

En el caso de los libros de texto las políticas obraron con criterios de garantía universal, de manera que todos los estudiantes y sus profesores pudiesen disponer del apoyo que ellos significan. El aumento con respecto a la línea de base del año 90 es por varios ordenes de magnitud: de poco menos de 2 millones de libros de texto en 1990, en solo dos áreas (lenguaje y matemática), y sólo en la educación básica, a 16 millones en 2009, distribuidos a todos los alumnos, desde 1° año básico al final de la secundaria, en 5 disciplinas (lenguaje, matemáticas, historia y ciencias sociales, ciencias, e idioma extranjero).

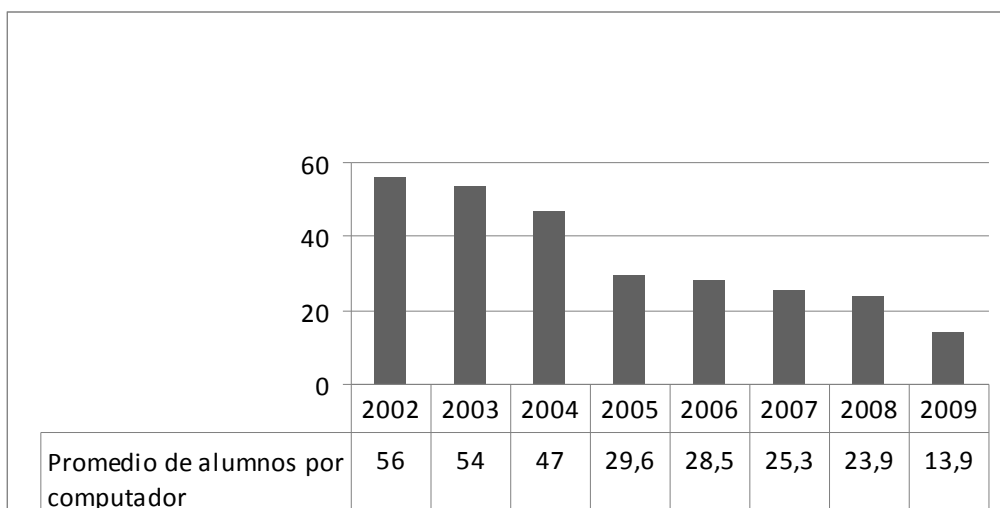
Las políticas de todo el período examinado dieron mucha importancia a la inversión en una infraestructura computacional en cada establecimiento educativo del país, con apoyo técnico para mantenerlas y, decisivamente, también en una red de universidades con capacidades para capacitar y apoyar a los docentes en su uso (Hinostroza, Hepp, Cox 2009).

La disponibilidad de computadores y acceso a Internet para prácticamente todos los alumnos en las escuelas, tuvo un directo impacto sobre la disminución de la brecha digital entre grupos socio-económicos, misma que fue mayor durante la primera parte de la década del año 2000: en la educación de dependencia municipal, a la que asiste la mayoría de la población del primer quintil de ingresos, el acceso a Internet fue mayoritariamente vía la escuela, mientras que en el grupo de mayores ingresos (educación no subvencionada, que corresponde al 7% de la matrícula total), esto tiene lugar casi absolutamente en el hogar. La comparación 2006-2009 al respecto muestra que este efecto va en disminución, al crecer la proporción de los hogares con computadores (Mineduc-Enlaces 2010). Lo señalado respecto al acceso a las TIC de los grupos más desaventajados tuvo como base década y media de inversión para dotar a toda la matrícula del país de equipos, el aporte de la principal empresa de telecomunicaciones del país, que no cobró a las escuelas su conexión a la Web, así como un programa consistente de capacitación de los docentes, en que la red de universidades articulada al efecto por el Ministerio de Educación jugó un papel decisivo (Hinostroza, Hepp, Cox 2009).

El Gráfico 1 ilustra sobre la pendiente de la inversión en *hardware*, que cambió la razón de alumnos por equipo de 56 a 13,9 en siete años.

¹¹ El *MECE-Básica* fue iniciado en 1992 y tuvo una ejecución efectiva de US\$ 192 millones, de los cuales un 62% fue financiado por un préstamo del Banco Mundial. El *MECE-Media* (1995-2000), incluyó a todos los establecimientos secundarios (municipales y privados subvencionados) y ejecutó recursos por US.\$ 207 millones entre 1995 y 2000, de los cuales un 17% , Banco Mundial (Cox 2003).

Gráfico 1
Promedio de alumnos por computador en educación básica y media, 2002-2009



Fuente: Programa Enlaces, (2010) Centro de educación y tecnología del MINEDUC.

Reforma del currículo

Entre los años 1996 y 2002, las políticas llevan a cabo un cambio mayor del currículo, desde el nivel parvulario a la educación secundaria, fundado en la necesidad de organizar la experiencia escolar acorde a objetivos y contenidos relevantes a los requerimientos de la sociedad ‘global y del conocimiento’, como a superar el anacronismo y las orientaciones ideológicas del currículo del contexto autoritario. La reforma de los objetivos y contenidos de la educación parvularia y escolar, básica y media, abarca: i) las características de su arquitectura mayor o *estructura* (qué secuencia de años, organizada cómo; qué distinciones dentro de tal secuencia), donde la reforma establece un cambio importante, al mover ‘hacia arriba’ en dos grados (del 8 al 10), el inicio de la diferenciación tradicional de la educación media, en una general y otra técnico-profesional; ii) su *organización* en espacios curriculares determinados dentro de tal estructura (en que, entre otros, se redefine el inicio de la enseñanza del segundo idioma y se establece una nueva área: educación tecnológica); iii) cambios de orientación y contenidos *dentro* de tales *espacios curriculares*, áreas, o asignaturas (Cox 2003). El proceso de cambio del *qué* y *el para qué* de la educación que plasma el nuevo currículo oficial tiene como características distintivas: su carácter prolongado (1995-2002), la base profesional amplia de su elaboración, procesos participativos de escala nacional, referencia a estándares internacionales, y ausencia relativa de conflicto (Picazo 2001; Cox 2006).

El propósito del cambio que plantean los nuevos objetivos y contenidos en cada asignatura, es dotar a cada alumno y alumna de herramientas intelectuales y morales que los habiliten plenamente para su vida como personas, trabajadores y ciudadanos en la sociedad del siglo XXI. Se entiende que tendencias seculares propias a la sociedad del conocimiento y el proceso de globalización le exigen al sistema escolar, mayor capacidad para formar en unas nuevas habilidades, o con mayor nivel e intensidad en unas habilidades que han sido objetivos de aprendizaje tradicionales. Entre estas destacan: capacidad de abstracción, pensamiento sistémico, experimentación y aprender a aprender, comunicación y trabajo colaborativo, resolución de problemas, manejo de la incertidumbre y adaptación al cambio. Al nuevo currículo se le exige asimismo, desde

la historia reciente del país, el desarrollo de habilidades y actitudes ciudadanas basadas en la valoración de la democracia y de los derechos humanos (MINEDUC 1998).

El *qué* renovado de la experiencia escolar, como se vio al referir las iniciativas en TIC, incluye un nuevo lenguaje –el digital-, con implicancias importantes sobre dimensiones tanto de ciudadanía como competitividad; así como la explicitación de un conjunto de valores y competencias, cuyo logro debe orientar la enseñanza y aprendizaje de las diversas áreas disciplinarias y que inauguran el concepto de ‘objetivos transversales’ en el campo educativo nacional.

Reforma de la jornada escolar

Desde el esfuerzo expansivo de su matrícula de educación básica en la década de los años Sesenta, Chile organizó el tiempo de trabajo escolar de la educación pública en dos jornadas o ‘turnos’ de alumnos, de 6 horas pedagógicas cada uno. A inicios del Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle, se evaluó que esto era insuficiente para la realización adecuada del nuevo currículo, como inequitativo, dada la realidad de que la educación privada mantuvo siempre una jornada completa. Adicionalmente, la evidencia de investigación comparada internacional sobre factores que impactan positivamente el aprendizaje, destacaba el tiempo como uno de los decisivos (National Commission on Time and Learning 1994).

El paso a una jornada completa -8 horas pedagógicas de 45 minutos-, implicó una mejora absoluta en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del currículo, así como para actividades extra curriculares, y la posibilidad de un aprovechamiento educativo extra-jornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico a alumnado con dificultades para trabajar en sus casas; como al asegurarse mayor tiempo en espacios seguros, a la niñez y juventud que vive en contextos urbanos de riesgo social).

El impacto en horas de la extensión de la jornada escolar para cada nivel y modalidad del sistema escolar varió entre 232 horas cronológicas anuales de tercer a sexto grado en básica, a 174 horas en los dos últimos grados de la educación media ¹².

La jornada escolar completa (JEC) tuvo asimismo un impacto directo sobre las condiciones de trabajo de los docentes, al disminuir drásticamente el número de ellos que trabajaba en más de un establecimiento: sólo 13% del total en 2002 (Cox 2006b). La implementación de la JEC involucró inversiones de gran escala y un proceso de una década. En infraestructura (aproximadamente US.\$ 1.200 millones), y mayores costos recurrentes en subvenciones para pagar las horas docentes adicionales.

La JEC fue evaluada al tercer año de su implementación. El informe del caso anota que el profesorado la considera una ayuda para el aprendizaje de los alumnos y las prácticas pedagógicas, además de las mejoras en las remuneraciones debido al aumento de las horas de trabajo (Raczynski 2001). Casi una década más tarde, un estudio econométrico sobre su impacto comprobó que un mayor tiempo de clases influía positivamente sobre los resultados de los alumnos en las pruebas SIMCE de matemáticas y lenguaje. Además, comprobó que el efecto positivo era mayor en estudiantes de escuelas rurales, de escuelas públicas y que se sitúan en la parte más alta de la distribución de puntajes (Bellei 2009)

¹² 232 horas cronológicas equivalen a 309 horas lectivas de 45 minutos, y a 9.3 semanas adicionales de clases al año.

Equidad de la experiencia escolar: de programas focalizados a subvención escolar preferencial

Las políticas con foco en equidad se inauguran en 1990 con un programa de acción focalizada en el 10% de escuelas con más bajos puntajes en el SIMCE - *Programa de las 900 Escuelas*-. El Programa, apoya a profesores y alumnos con material didáctico y bibliotecas de aula, con foco en lenguaje y matemática; desarrolla Talleres de perfeccionamiento docente en servicio, en estas dos asignaturas, y Talleres de Aprendizaje en horario alterno con aquellos niños que muestran retraso escolar o problemas de tipo socio-afectivo. Los Talleres de Aprendizaje son realizados por monitores de la comunidad, quienes son becados y capacitados por el Ministerio de Educación. Las escuelas permanecen en el Programa al menos tres años y aquéllas que mejoran sus resultados en lenguaje y matemáticas egresan y pasan a participar de los programas de cobertura universal del Ministerio de Educación para la educación básica. El Programa logra aumentar los puntajes SIMCE de sus escuelas en magnitud mayor que las comparables, y contribuye a mejorar la posición relativa de las mismas en los rankings respectivos en cada Región. El impacto fue mayor en los primeros años del programa (1990-92) que en su fase intermedia (1992-1996), recuperándose entre 1996-1999. Junto al P-900 la acción estatal focalizada incluyó un programa especial de apoyo a las escuelas rurales del país en el marco del programa MECE-Básica (Cox, 2003)

Desde inicios de la década del año 2000 cobra fuerza en la arena de políticas la idea que las acciones focalizadas, de recursos limitados (en promedio el P.900 significó una inversión de US\$ 4.2 millones al año, o aproximadamente US\$ 4.000 por escuela en la que intervino), no se condecían con la escala del problema: una subvención por alumno ‘plana’, que no diferenciaba el monto de la subvención entre estudiantes con necesidades de apoyo marcadamente desiguales, a lo que se agregaba el efecto de financiamiento desigual para la proporción de la matrícula que sumaba a la subvención el co-pago de la familia. Una situación estructural de ‘cancha desnivelada’, que requería medidas de otra envergadura (Beyer 2008; Mizala 2008; Weinstein, Fuenzalida y Muñoz 2010).

Tales medidas se plasman, luego de un prolongado proceso de elaboración y negociación, en una ley de 2008 que establece la subvención escolar preferencial (SEP), o la asignación de un monto adicional que equivale casi a duplicar la subvención común, por alumno considerado ‘prioritario’ o en situación de desventaja socio-económica, más un monto adicional a cada establecimiento por concentración de estudiantes en esta condición.¹³ La definición de alumno prioritario alcanza a aproximadamente al 40% de la matrícula subvencionada de la educación básica.¹⁴

La Ley SEP, junto con establecer otro piso al financiamiento de la educación de alumnos comparativamente vulnerables,¹⁵ inaugura una nueva forma de relación del estado con los sostenedores: para recibir los recursos, estos deben suscribir un *Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa* que obliga a cumplir ciertos

¹³ La subvención común (por mes) por alumno de básica en 2008 era de aproximadamente \$38.000 (o US\$ 79), a lo que la subvención SEP agregó aproximadamente \$ 32.000 (o US\$ 66), a los alumnos de 1° a 4° grado, y \$ 21.000 (US \$. 43) a los de 5° y 6° grados. MINEDUC, Sistema de Subvenciones.

¹⁴ De los 692.269 alumnos considerados como ‘prioritarios’ en 2008, 622.356 (90%) asistieron en 2010 a establecimientos que cuentan con convenio SEP. (Weinstein, Fuenzalida, Muñoz 2010)

¹⁵ Este ‘nuevo piso’, que prácticamente duplica lo que fue el financiamiento del 40% más pobre del alumnado, ‘empareja la cancha’ compensando la ventaja financiera marcada que por más de una década tuvieron los establecimientos con co-pago de parte de las familias. (Beyer 2008; Mizala 2008; Weinstein Fuenzalida, Muñoz 2010).

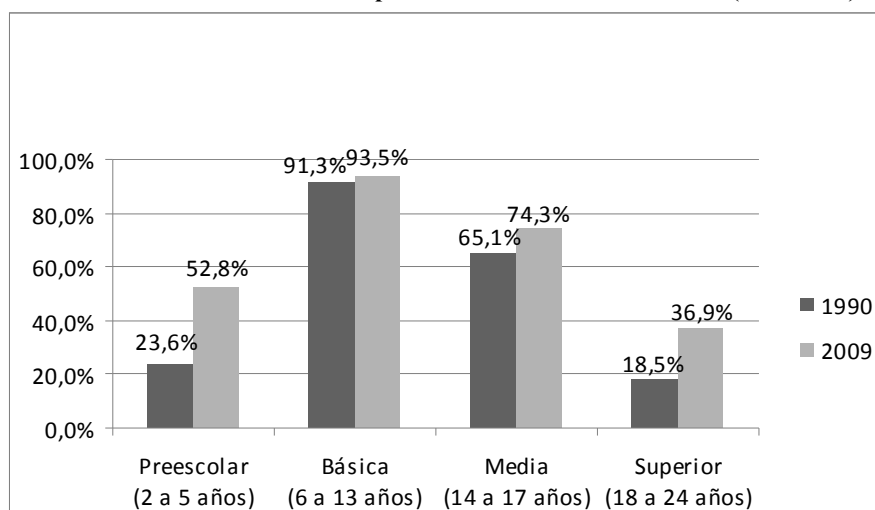
requisitos y obligaciones que aseguran condiciones básicas de equidad y calidad a los estudiantes, en especial, a los alumnos y alumnas prioritarias. El contrato del caso se basa en el compromiso de cada unidad escolar de cumplir con metas de aprendizaje establecidas en Planes de Mejoramiento Educativo (PME) a 4 años con metas y acciones anuales verificables. Adicionalmente, la ley establece que la comunidad escolar debe participar en la elaboración del respectivo PME, y el sostenedor debe rendir cuenta pública de los recursos recibidos y hacerse responsable de los resultados de sus estudiantes. La autonomía de los establecimientos en su modo de asignar y emplear los recursos de la subvención escolar preferencial, se hace además contingente con la robustez de los mismos en términos de calidad: a mayor calidad –medida por resultados de aprendizaje y capacidad de retención de alumnos vulnerables–, mayor autonomía. La ley SEP equivale a un cambio de paradigma en la estrategia estatal de apoyos para el mejoramiento de la educación: de apoyos vía programas que invitaban al cambio, a contratos que establecen apoyos y presión, así como sanciones al no cumplimiento (Weinstein, Fuenzalida, Muñoz 2010).

Resultados en las dimensiones de cobertura, calidad y equidad

Aunque no sea posible presentar dentro del alcance del presente trabajo, y menos discutir, las relaciones entre políticas específicas y sus resultados, importa constatar el cuadro general de la evolución del sistema educativo en términos de tres dimensiones de éstos: las coberturas de los diferentes niveles, la calidad de los aprendizajes, y la equidad en la distribución social de la experiencia educativa (años de educación por grupos socio-económicos).

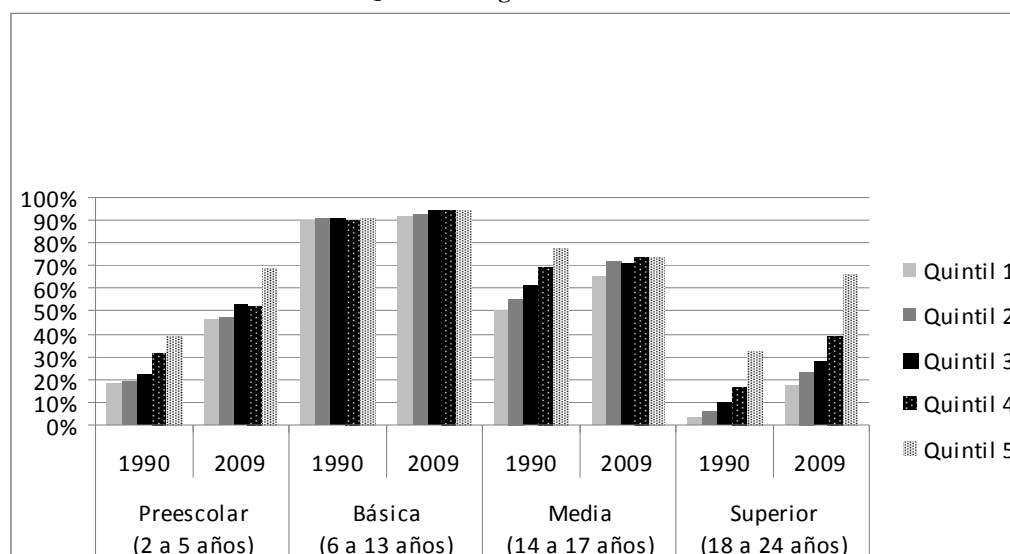
Los Gráficos 2 y 3 presentan la evolución de la cobertura por niveles del sistema educativo, entre 1990 y 2009. Como se observa en el Gráfico 2, los avances radicales en cobertura neta, tienen lugar en el nivel parvulario (más que duplicación) y en la educación superior (duplicación); hay también un cambio importante en la cobertura de la educación media. En ésta, tan importante como un alza de casi 10 puntos porcentuales en cobertura neta para el conjunto del grupo de edad (14-17 años), es el notorio acortamiento de brechas en la participación en este nivel educativo entre los quintiles de menores ingresos y el resto, que se observa en la comparación 1990-2009 en el Gráfico 3. Así, en la Educación Media, junto con un alza importante en la cobertura neta, se constata un cambio en la estructura de la distribución social de ésta, que se iguala entre los quintiles 2 y 5. Asimismo, en la educación superior, el alza radical en la participación en este nivel de todos los grupos, se ve acompañada, *grosso modo*, de una reproducción de las distancias entre grupos.

Gráfico 2
Evolución de la cobertura neta por niveles del sistema educativo (1990-2009)



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990-2009.

Gráfico 3
Evolución de la cobertura neta del sistema educativo entre 1990-2009 por Quintil de ingreso autónomo.



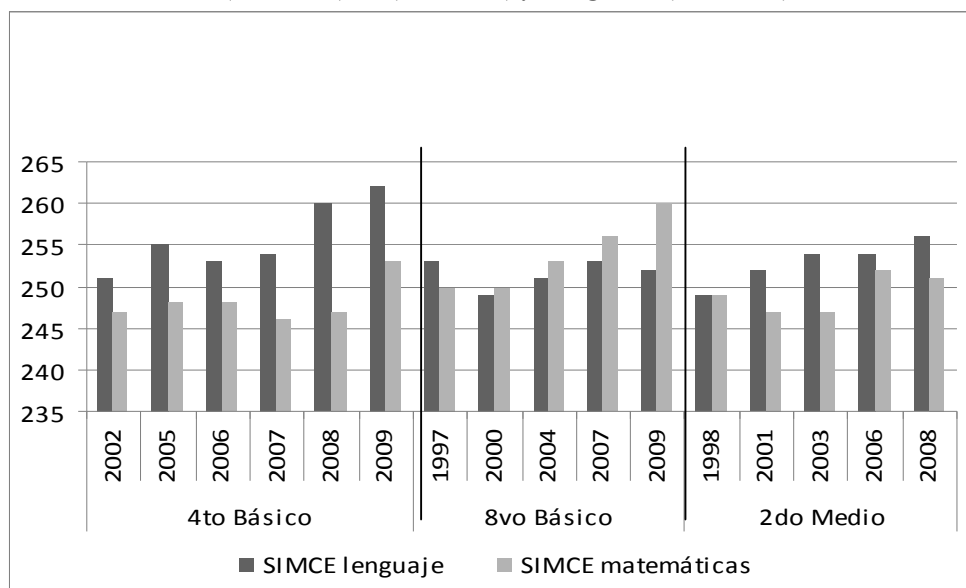
Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990, 2009.

El sistema escolar de Chile mide censalmente desde 1988 los aprendizajes en lenguaje y matemática en 4° año Básico. A lo que agregó a lo largo de los años Noventa, mediciones en 8° y 10° grados (o 2° Año de Educación Media), además de otras áreas curriculares. Desde 1998 las mediciones pueden compararse inter-anualmente, lo que permite tener evidencia precisa sobre la evolución de la calidad de los aprendizajes. (Meckes y Carrasco 2010). El Gráfico 4 ofrece una visión sinóptica de la evolución de éstos en 4°, 8° y 2° Año medio, para Lenguaje y Matemática, a lo largo de una década. Hay avances notorios en Lenguaje 4° Básico, que ocurren en el último tercio de la década del 2000, y que equivalen a un quinto de Desviación Estándar entre 2002 y 2009 (12 puntos en la escala SIMCE, en la que 50 puntos equivalen a una DS);

también en matemática, 8° grado, en que se observa una mejora similar (0.2 de DS). Mientras que no se observan mejoras significativas en el 2° Medio.

El Cuadro 3, con resultados SIMCE en 4° Básico para Lenguaje y Matemática en el período 2002-2010, por grupos socio-económicos, permite una apreciación más precisa tanto en términos de calidad como de equidad. En términos de la primera, hay una mejora significativa entre 2002 y 2010 de los puntajes promedio de los grupos bajo, medio bajo, y medio, en Lenguaje. Los dos primeros grupos, mejoran en 24 puntos SIMCE entre 2002 y 2010, lo que equivale a prácticamente media Desviación Estándar; el grupo medio mejora en 18 puntos SIMCE o 0.36 de una DS. No ocurre lo mismo en matemática, donde los avances son menores, aunque consistentes al alza, en términos de promedio nacional como para cada uno de los grupos. En términos de estratificación social de los resultados, el Cuadro 7 permite observar las dimensiones de las brechas entre los distintos grupos: para Lenguaje, por ejemplo, la distancia entre los dos grupos extremos (bajo y alto), es de 76 puntos SIMCE o 1.5 DS en 2002; una brecha levemente menor se observa el mismo año para la distancia entre el grupo Medio Bajo y el Alto: 70 puntos SIMCE o 1.4 DS. El mejoramiento observable entre 2002 y 2010 de los aprendizajes en Lenguaje en los grupos Bajo y Medio Bajo, con mantención de los puntajes del grupo Alto, hace que las dos brechas observadas en 2002, disminuyan significativamente en 2010: a 54 puntos SIMCE en el caso de la comparación Bajo-Alto (o 1.08 DS) y a 48 puntos SIMCE en la comparación Medio-Bajo –Alto (o 0.96 DS).¹⁶

Gráfico 4
Evolución del promedio nacional de puntajes SIMCE
4° (2002-2009), 8° (1997-2009) y 10° grados (1998-2008).



Fuente: Ministerio de Educación, Informe Resultados prueba SIMCE cada año.

¹⁶ Estas disminuciones de brechas entre grupos, significativas estadísticamente hablando, no alcanzan por cierto a mellar la realidad de la fuerte estratificación social de los resultados, y menos la representación de ésta en el imaginario público.

Cuadro 3
Evolución resultados de aprendizaje en Lenguaje y Matemática
4º Grado, 2002-2010, por estratos socio-económicos SIMCE.

Nivel Socio Económico (*)	Resultados	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bajo 10% en 2010(**)	Lenguaje	226	231	235	237	240	240	250
	Matemática	220	220	220	221	220	224	225
Medio Bajo 32% en 2010	Lenguaje	232	236	235	237	242	246	256
	Matemática	229	228	227	226	226	234	235
Medio 34% en 2010	Lenguaje	254	253	252	254	260	263	272
	Matemática	250	245	248	246	246	255	254
Medio Alto 17% en 2010	Lenguaje	280	278	275	277	281	284	290
	Matemática	274	271	272	272	272	279	277
Alto 7% en 2010	Lenguaje	302	300	297	299	303	302	304
	Matemática	301	297	297	298	300	304	300
Promedio Nacional	Lenguaje	251	255	253	254	260	262	271
	Matemática	247	248	248	246	247	253	253
Alumnos que rinden prueba	Total	274.864	259.852	256.040	249.702	245.607	231.455	242.227
	% matrícula	95.4%	96 %	95%	96%	95%	93%	95.7%

Fuente: MINEDUC, Informe resultados SIMCE, 2002- 2010.

(*) SIMCE categoriza grupos de acuerdo a características socio-económicas predominantes de los alumnos de cada establecimiento, en base a años de educación del padre y la madre, nivel del ingreso del hogar, y proporción de alumnos vulnerables de acuerdo a índice de pobreza, en el establecimiento. Por ejemplo, los niveles promedio (padre y madre) de escolaridad para los cinco grupos en 2002, fueron, en orden creciente, de Bajo a Alto, 7, 9, 11, 13 y 15,5 años, respectivamente.

(**) Porcentaje que representa el grupo socio-económico en la población total de alumnos que rinden la prueba.

La evolución de los resultados SIMCE permite observar además que la tendencia consistente al alza en los puntajes de lenguaje, para todos los grupos exceptuando el Alto, tiene lugar a partir de 2007, lo que hace interrogarse por los efectos acumulados de la reforma JEC, como en especial de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. No hay investigación aún en el país acerca de por qué el robusto avance en lenguaje no se replica en matemática, aunque las hipótesis apuntan a diferencias marcadas en las capacidades de los docentes de la educación básica respecto de ambas asignaturas.¹⁷

Evaluaciones y reflexividad del campo de políticas en educación

Es claramente una dimensión de las políticas del período, la presencia creciente de evaluaciones de aprendizaje a la totalidad de la matrícula, cuyos resultados se acoplan a diversos instrumentos de otras políticas, desde la selección de las escuelas del P.900 en 1990, a la asignación de bonos al desempeño de los profesores por escuelas (1997), y a la clasificación de las escuelas en tres categorías de la ley SEP (2008). Adicionalmente, las evaluaciones influyen decisivamente sobre la deliberación pública acerca de educación. Aunque no es una dimensión tratada en este trabajo, la visibilidad del tema formación inicial de profesores y el cambio de orientación de las políticas al respecto – de ausencia completa de regulación del sector a regulaciones con consecuencias-, parece inseparable de la publicación de los resultados de pruebas nacionales de egresados de carreras de pedagogía (Pruebas INICIA), como de la prueba internacional TEDS-M de la IEA (Tatto, Schwille, Senk, Ingvarson, et.al. 2012).

Las políticas aumentaron la frecuencia, alcance y difusión pública de las mediciones de resultados de aprendizaje. Como se puede observar en el Anexo 1 (cuarta

¹⁷ La inmensa mayoría del profesorado de básica tiene una formación generalista (sin especificación disciplinaria) y con preferencias por las áreas humanistas. Sobre las muy precarias oportunidades de preparación de los profesores del país para enseñar matemática, el estudio TEDS (Teachers Education and Development Study- Mathematics, de la IEA), ofrece abundante evidencia comparada (Tatto, Schwille, Senk, Ingvarson, et.al. 2012).

columna), las evaluaciones expanden su alcance tanto en términos de grados como de áreas curriculares, su frecuencia aumenta marcadamente, y su carácter público también, intensificando en órdenes de magnitud la disponibilidad de información acerca de los aprendizajes como acerca de su distribución social. Se puede pensar en un aumento sustancial de las bases de información para la *reflexividad* del campo de las políticas educacionales, como de las familias y de la opinión pública. Ésta seguro suma o articula la mayor información con el efecto de las movilizaciones estudiantiles masivas de 2006 sobre la discusión, y es cada vez más crítica de la calidad de la educación. Las encuestas CIDE y CEP muestran que hay una evaluación más crítica en 2008 que en 2006, 2003 y 2000 de la calidad de la educación (CIDE 2008; CEP 2008); hay además un sistemático incremento de la atribución del fracaso escolar a factores asociados a la docencia –de 10,8% de los directores mencionando esto como factor en 1999 a 24,9% en 2003 luego 62.5% en 2006 llegando a un 77,3% en 2008; las mismas cifras para los docentes, 4,2% en 1999, 7,8% en 2003, un 31,8% en 2006 y cayendo levemente a un 27,7% en 2008. (CIDE 2000, 2008).

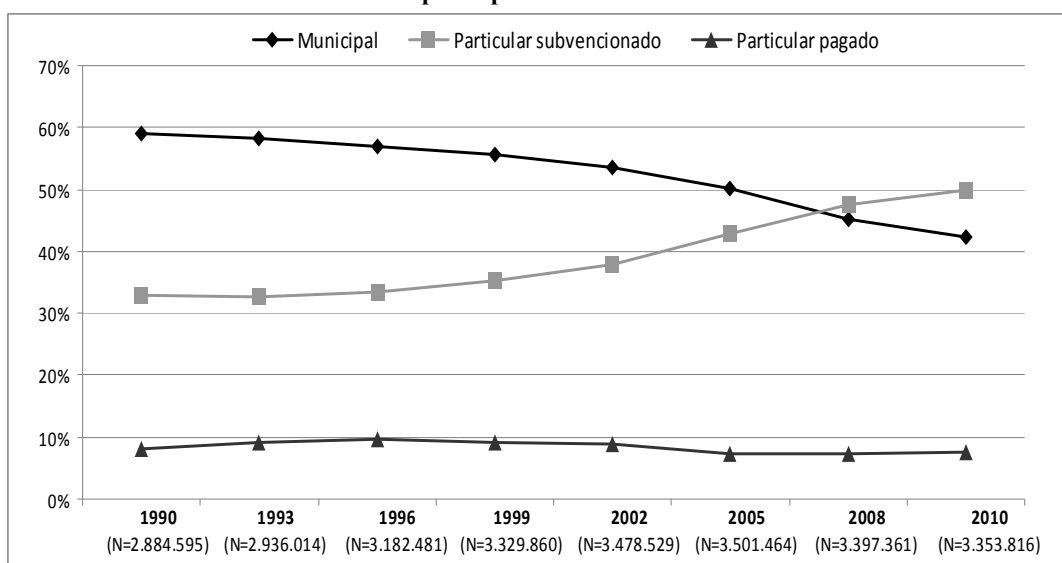
Lo señalado puede estar anunciando un cambio importante en las relaciones entre sistema escolar y sociedad, estableciendo sobre el primero una exigencia sin precedentes, y que tiene como fundamento paradójico el aumento en capital escolar de todos los grupos (inseparable de la mejora del sistema educativo), así como la disponibilidad de información sobre los resultados del sistema. Las mayores bases de reflexividad que esto asegura son un logro a la vez que base de presiones nuevas sobre el sistema político y sus capacidades de respuesta en términos de políticas educacionales.

2. Realidad institucional de la segregación y erosión de la educación municipal

Dos efectos no buscados por las políticas de la Concertación y de gran relevancia política desde las protestas de 2006, renovadas a escala expandida por el estudiantado universitario en 2011, son la segregación social del sistema y la disminución de la matrícula de la educación municipal. Las dos dinámicas están interrelacionadas y son inseparables de la regulación de mercado del sistema en su conjunto, establecida en la década de los Ochenta y que las políticas del período 1990-2010, no neutralizaron (Atria, 2012). De hecho la autorización por una ley de 1993 al co-pago –por encima de la subvención- por parte de las familias, fortaleció las consecuencias de segregación intrínsecas a la mecánica de competencia entre escuelas por matrícula. El éxito de la fórmula de financiamiento compartido en allegar recursos privados a la educación, al mismo tiempo que incentivó la creación de escuelas privadas, instaló una barrera económica para el acceso de los sectores de menos ingresos a estas escuelas, estableciéndose dinámicas de segregación de la educación subvencionada (al diferenciarse por los niveles de recursos que la sostienen) que atentan derechamente contra criterios de integración y equidad. La investigación más reciente (que se beneficia de más de una década de estudios relevantes), demuestra que el sector privado subvencionado se segmenta ‘por precio’ de acuerdo a las capacidades de pago de las familias (Mizala y Torche 2010; Valenzuela, Bellei, De los Ríos 2010), que compite por reputaciones para lo que la selección de alumnos juega un papel clave, y que sus resultados en términos de calidad, cuando controlada por origen socio-económico de los alumnos, no se distingue significativamente de la educación municipal (MacLeod, Urquiola 2009; Contreras, Sepúlveda, Bustos 2010).

El Gráfico 5 muestra la evolución de la matrícula total (básica y media) por dependencias institucionales en las dos décadas. La matrícula municipal, que es un 59 % del total en 1990, decrece a un 42 % en 2010; su erosión gradual a favor del sector privado subvencionado se acelera a partir del año 1995 (cuando, hipótesis, puede notarse por primera vez el impacto del financiamiento compartido); la curva del caso vuelve a cambiar su pendiente a partir de 2002, cuando previas alzas a la subvención, probablemente contribuyen a la creación de establecimientos privados subvencionados (más de 2.000 nuevos establecimientos entre 1998 y 2008) (Valenzuela, Bellei, De los Ríos, 2010): este sector pasa de ser un 33% del total en 1990 a un 50% en 2010. En las dos décadas, la matrícula privada pagada no altera su participación más que marginalmente (entre 7 y 10%).

Gráfico 5
Matrícula escolar por dependencias: evolución 1990-2009



Fuente: Elaboración sobre bases de datos MINEDUC. 2012.

El Cuadro 4 muestra la distribución de la matrícula por deciles de ingreso, dentro de cada una de las tres dependencias, observándose directamente la profunda estratificación socio-económica del sistema. En los establecimientos Privados Pagados, 94% de su matrícula proviene de los dos deciles de más altos ingresos; escuelas y liceos municipales concentran a los grupos socio-económicos más pobres (deciles 1 y 2), que prácticamente triplican su presencia en este tipo de educación, comparada con la privada subvencionada; los establecimientos privados subvencionados, a su vez, reclutan la mayor parte de su alumnado, desde el decil 5 hacia arriba. Hay al mismo tiempo un importante traslape socio-económico de las dos dependencias con financiamiento público: ambas reclutan aproximadamente a dos tercios de sus alumnos de los 6 deciles intermedios (Mizala y Torche 2010)

Cuadro 4
Matrícula por tipo de dependencia del establecimiento por nivel socio-económico de las familias
Distribución porcentual (2002)

Nivel Socio-Económico de las familias (*)	Público (Municipal)	Privado Subvencionado	Privado Pagado
Decil 1	14.5	5.7	0.0
Decil 2	14.7	5.4	0.0
Decil 3	13.1	7.5	0.1
Decil 4	12.8	7.9	0.2
Decil 5	11.3	9.9	0.4
Decil 6	10.9	10.5	0.5
Decil 7	8.4	13.7	0.9
Decil 8	7.0	15.1	3.9
Decil 9	5.3	15.8	13.1
Decil 10	1.9	8.5	80.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Mizala y Torche (2010).

(*) Nivel Socio Económico de las familias obtenido de un análisis factorial de años de educación de la madre, años de educación del padre, e ingreso familiar total.

Mizala y Torche (2010) notan que la varianza entre escuelas en términos de NSE de sus alumnos en la dependencia municipal es 24%, mientras que en el sistema privado subvencionado es de 47%, lo que se explica porque el sector en conjunto sirve a un amplio espectro en términos socio-económicos, a través de establecimientos que se especializan en distintos ‘nichos del mercado’, produciendo homogeneidad social *intra-colegios* y marcada mayor heterogeneidad que la dependencia municipal, *entre* colegios. En términos comparados internacionales, las mediciones de PISA 2006 y 2009 exhiben a Chile como uno de los casos extremos de segregación social de su matrícula, tanto en el total de países que participan en la prueba, como entre los países de la OECD. En el país, la segregación en educación es más alta que la de por sí alta segregación territorial de sus ciudades (Valenzuela, Bellei, De los Ríos 2010), y como dos movimientos estudiantiles de amplias repercusiones sobre la agenda de políticas lo demostraron en 2006 y 2011, es el mayor problema político de la educación.

3. Conclusión abierta

Las dos décadas examinadas de *policy-making* en educación en Chile revelan una dimensión clave del dinamismo en las relaciones observadas entre sociedad, sistema político y sistema escolar: el de las políticas como procesos de aprendizaje (Freeman, 2006). Esto es visible tanto *intra-gobierno* como en actores sociales, que desde 2006 se movilizan denunciando las inequidades del sistema educativo, movilizándolo a los actores y generando discusión y opinión pública respecto de temas que son respondidos por las políticas tanto en términos de acción directa como institucionales. Procesos de aprendizaje favorecidos de modo importante, como se intentó fundamentar, por la creciente disponibilidad de información sobre el sistema educativo y sus resultados. El excepcional hecho de la continuidad en el Gobierno de una misma coalición política por veinte años, es la base política fundamental para unos procesos de iteración y aprendizaje acerca de las soluciones que intentan las políticas en educación, que redundan en acumulación de efectos y mejoras, en más de un ámbito de las mismas, como es la trayectoria, por ejemplo, que va del Programa de las 900 Escuelas, a la ley SEP, o los procesos de elaboración de ajustes a la institucionalidad, respuesta al movimiento estudiantil del 2006 y sus ecos en la sociedad. Esta dimensión de

aprendizaje afecta crucialmente a los límites de ‘lo abordable’ por las políticas, en especial para la *coalición programática* opositora, que post-2006 se ve obligada a abrirse acerca de su ‘núcleo duro’ de creencias respecto al rol del estado en educación, y avanzar hacia un terreno común al de la *coalición programática* gobernante, acordando cursos de acción –en la nueva Ley General de Educación (2009)-, que apuntan a un rol regulador y pro-activo del estado en educación, distante de su núcleo de creencias, a la vez que más cercano al *mainstream* internacional sobre la materia.

La simultaneidad de los avances notorios de Chile en las dimensiones clave de la educación, -coberturas, aprendizajes y acortamiento de brechas (en años y calidad de la educación) entre grupos-, con descontento social acerca de ella, interroga por las relaciones entre sociedad, sistema escolar, y las políticas públicas en educación; como acerca de su evolución en las dos décadas de mayor activismo respecto a educación de la historia del país. Esta evolución tiene lugar en un cauce definido por instituciones y decisiones de política anteriores, que hace que los cursos de acción abiertos a las decisiones del presente sean limitados por el trayecto que las precede: *path dependence* (Pierson 2000), que limita los grados de libertad de la política, como hace perdurar creencias e instituciones por debajo de la superficie de los cambios que ésta impulsa.

La evolución de las políticas muestra claramente un movimiento en términos de los instrumentos de gobierno, desde la “acción directa” (que involucra sólo al aparato gubernamental), a los medios de la ‘autoridad’, es decir, reformas legales que modifican la institucionalidad vigente y que involucran al sistema político en su conjunto. La redefinición de la agenda puede verse, en términos históricos más largos, relacionada directamente con la ‘vuelta de lo negado’ (la agenda institucional), que 16 años después de la transición repone en el centro de la misma, las regulaciones institucionales instaladas un cuarto de siglo antes. Esto habla elocuentemente del efecto de *path dependence* en las políticas, como, más allá de éstas, interroga acerca de la naturaleza del arraigo cultural, en las creencias y justificaciones de la nueva generación, de un sistema estatal de educación pública que fue redefinido por la fuerza durante los ochenta y que tres décadas más tarde es, de hecho y por preferencia de las familias, predominantemente privado.

Lo señalado debe considerarse contra el telón de fondo de cambios en las experiencias educacionales y percepciones de los grupos, y el fenómeno del simultáneo acortamiento de las brechas en años de educación como en resultados de aprendizaje entre los grupos, junto a la creciente segregación social de las instituciones escolares, puede ser interpretado en clave Alexis de Tocqueville: es cuando las cosas están mejor que unos límites que antes no tenían significado socio-político relevante ahora se hacen intolerables.¹⁸ Es el desarrollo económico y social acelerado junto a más y mejor educación, el que lleva a una importante proporción de la población a experimentar, al mismo tiempo, trayectorias educativas sin precedentes en la historia familiar o grupal, por un lado, y percepción de límites a las oportunidades, provenientes de desigualdades sociales reproducidas en desigualdades institucionales en educación, por otro. Esta es la base socio-cultural de los nuevos límites que la política establece a las políticas educacionales en el Chile de la presente década; tal fundamento es el que hace que las constantes que ordenaron el quehacer estatal en educación desde 1990, se transformen, desde 2006 en adelante, en variables, al ponerse en el centro de la agenda de políticas, la organización institucional del sector.

¹⁸ “El odio que los hombres sienten hacia el privilegio aumenta a medida que los privilegios se hacen más raros y menores, de tal manera que se diría que las pasiones democráticas se inflaman más al mismo tiempo en que encuentran menos alimentos”. Alexis de Tocqueville (2000: 644)

Bibliografía

- Atria, Fernando (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia, CIPER.
- Bellei, Cristián (2009). "Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile". *Economics of Education Review* 28(5): 629-640.
- Beyer, Harald (2008). "Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención". En Cristián Bellei, Daniel Contreras, Juan Pablo Valenzuela (Editores), *La agenda pendiente en educación*. Santiago: Universidad de Chile, UNICEF.
- Boas, Taylor C. (2007). "Conceptualizing continuity and change. The composite-standard model of path dependence". *Journal of Theoretical Politics* 19(1):33-54
- Burton, Guy (2012). "Hegemony and frustration: education policy making in Chile under the Concertación, 1990-2010". *Latin American Perspectives* 2012, 39(4):34-52.
- CEP (2008). Estudio Nacional de Opinión Pública, N°s 57 y 58. Santiago.
- CIDE (2000, 2001, 2003, 2006, 2008). *Encuesta Nacional* (diversos años) 'Actores del Sistema Educativo', Santiago: CIDE-UAH.
- Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995). *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*. Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Santiago: Editorial Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final*. Santiago.
- Contreras, Dante, Paulina Sepúlveda, Sebastián Bustos (2010). "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile". *Social Science Quarterly* 91(5) December 2010: 1349-1368.
- Cox, Cristián (2003). "El Nuevo Currículum del Sistema Escolar". En Renato Hevia, (editor). *La Educación en Chile*. Santiago: Ediciones UDP.
- Cox, Cristián (2003). "Las Políticas Educativas de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX". En Cristián Cox (Editor), *Políticas educativas en el cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Cox, Cristián (2006). "Construcción política de las reformas curriculares: el caso de Chile en los Noventa". *Profesorado* 10(1): 1-24..
- Cox, Cristián (2006b). Policy formation and implementation in secondary education reform: the case of Chile at the turn of the century. *Education Working Paper Series*, N° 3, June 2006. Washington: The World Bank.
- De Tocqueville, Alexis (2000). *Democracy in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Donoso, Sofía (2010). Dynamics of change: the Chilean Pinguino movement and its impact on the education agenda. MPhil Thesis, St. Antony's College, Oxford: Oxford University.
- Donoso, Sofía (2012). "Dynamics of change in Chile: Explaining the emergence of the 2006 Pinguino movement". Manuscrito presentado a *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press.
- Freeman, Rirchard (2006). "Learning in Public Policy". En Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Grindle, Merilee y John W.Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Heidenheimer, A. 1986. "Comparative public policy studies examined: an Odyssey in Four Parts". *International Social Science Journal* 38(2): 159-177.
- Hinojosa, J. Enrique, Pedro Hepp, Cristián Cox (2009). "National policies and practices on ICT in education: Chile". En Tjeerd Plomp, Ronald E. Anderson, Nancy Law y Andreas Quale (editors), *Cross-National Information and Communication Technology: Policies and Practices in education* (revised second edition). IEA. Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing.
- Hood, Christopher (1983). *The tools of Government*. London: Macmillan.

- Hood, Christopher (2006). "The tools of government in the information age". En Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (editors), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- MacLeod, Bentley y Miguel Urquiola (2009). "Anti-lemons: school reputation and educational quality". *NBER Working Paper* 15112. Cambridge (Mass.): National Bureau of Economic Research.
- Manzi, Jorge, Roberto Gonzalez, Yulan Sun (editores) (2011). *La Evaluación docente en Chile*. Santiago: Editorial MIDE-UC.
- Meckes, Lorena y Rafael Carrasco (2010). "Two decades of SIMCE: an overview of the National Assessment System in Chile". *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice* 17(2): 233-248.
- Ministerio de Educación (1998). *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media*. Santiago.
- Ministerio de Educación, Enlaces (2010). *El libro abierto de la informática educativa*. Santiago.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo Social, Encuesta CASEN, 1990-2009. Santiago.
- Mizala, Alejandra (2008). "La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile". En Cristián Bellei, Daniel Contreras, Juan Pablo Valenzuela (Editores) *La agenda pendiente en educación*. Santiago: Universidad de Chile, UNICEF.
- Mizala, Alejandra, Florencia Torche (2010). "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system". *International Journal of Educational Development* (2010), doi:10.1016/j.ijedudev.2010.09.004
- National Commission on Time and Learning (1994). *Prisoners of time*. Report. Washington
- OECD 2004. Revisión de políticas nacionales de educación. Chile. Paris: OECD Publishing.
- OECD, World Bank (2009). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación superior en Chile*. Paris: OECD Publishing.
- Picazo, Inés (2001). "Controversias y debates en la reforma del currículum escolar chileno durante los años 90". Mimeo. Departamento de Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción.
- Page, Scott E. (2006). "Path Dependence". *Quarterly Journal of Political Science* 1(1):87-115.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review* 94: 251-68.
- Raczynski, Dagmar (2001). "Estudio de Evaluación de la Jornada Escolar Completa". Dirección de Estudios sociales, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Sabatier Paul A. y Hank Jenkins Smith (1999). "The advocacy coalition framework: an assessment". En Paul A.Sabatier (editor). *Theories of the policy process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Tatto, Teresa, John Schwille, Sharon L. Senk, Lawrence Ingvarson et.al. (2012). *Policy, practice, and readiness to teach primary and secondary mathematics in 17 countries. Findings from the IEA Teacher Education and Development Study in Mathematics (TEDS-M)*. Amsterdam: IEA.
- Tsebelis, George (2002). "Veto players and institutional analysis". *Governance* 13(4): 41-74.
- Valenzuela, Juan Pablo, Alejandro Sevilla, Cristián Bellei, y Danae de los Ríos (2009). "Remuneraciones de los docentes en Chile: Resolviendo una aparente paradoja". *Documento de Trabajo*. Santiago: CIAE, Universidad de Chile.
- Valenzuela, Juan Pablo, Cristián Bellei, Danae De los Rios (2010). "Segregación escolar en Chile". En Sergio Martinic y Gregory Elacqua (editores) *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema Educativo*. Santiago: UNESCO, Universidad Católica.
- Weinstein, José, Angélica Fuenzalida, Gonzalo Muñoz (2010). "La subvención preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización". En Sergio Martinic y Gregory Elacqua (editores) *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago: UNESCO, Universidad Católica.

ANEXO

Evolución de la política y las políticas educacionales por categorías de instrumentos de Gobierno: Chile 1990-2010

	Contexto político y gasto total en educación (*)	Leyes Decretos	Acción Directa	Información
Gobierno de Patricio Aylwin 1990-1994	<p>Transición a la democracia: reconciliación nacional y política de los acuerdos.</p> <p>Gasto total en educación : 1990: 1.460,69 1993: 2.019,43</p>	<p>Estatuto Docente (N° 1) (Ley 19.070): de régimen laboral privado a regulación nacional de condiciones de empleo y carrera de los docentes. (1991)</p> <p>Ley de presupuesto autoriza financiamiento compartido (co-pago familia y subvención estatal) (1993)</p>	<p>Programa focalizado de las 900 escuelas</p> <p>Programa (universal) de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (Programa MECE) (1992 – 1997)</p>	<p>SIMCE 4° y 8° grados, alternados por año: Lenguaje y Matemáticas.</p> <p>Información pública agregada por comunas.</p>
Gobierno de Eduardo Frei Ruiz – Tagle 1994-2000	<p>Definiciones explícitas de de consensos en educación: <i>Comisión Nacional de Modernización de la Educación;</i> Acuerdo de Agenda Educativa por partidos políticos (1995)</p> <p>Gasto total en educación: 1994: 2.189,16 1999: 3.908,15</p>	<p>Estatuto Docente (N°2) (Ley 19.410) : posibilidad de reducir plantas en educación municipal (PADEM) e incentivos colectivos al desempeño (SNED) (1995)</p> <p>Reforma del Currículum Educación Básica (1996) y Media (1998)</p> <p>Ley Jornada Escolar Completa (19.532) (1997)</p>	<p>Programa (universal) MECE – Media (1995 – 2000)</p> <p>Proyecto (focalizado) <i>Montegrando</i> de 51 liceos de ‘anticipación’ de la reforma educación media (1997-2003)</p> <p>Programa (focalizado) <i>Fortalecimiento Formación Inicial Docente</i> (FFID) 1997-2002)</p> <p>Programa (universal) <i>Perfeccionamiento fundamental</i> de profesores para reforma curricular. (1999-2002)</p>	<p>SIMCE informa públicamente resultados por escuela (1995)</p> <p>SIMCE agrega el 10° grado en sus mediciones. (1996)</p> <p>Chile participa en pruebas internacionales TIMSS (1997) y CIVED (1999)</p>

<p style="text-align: center;">Gobierno de Ricardo Lagos 2000-2006</p>	<p>Mantenión política de los acuerdos sobre educación.</p> <p>Gasto total en educación: 2000: 4.072,52 2005: 5.118,41</p>	<p>Reforma Constitucional: extensión de la educación obligatoria a 12 años. (2003)</p> <p>Estatuto Docente N° 3: Ley 19.175 sobre evaluación docente en sistema municipal: voluntaria (2001)</p> <p>Estatuto Docente N° 4: Ley 19.993 sobre evaluación docente en sistema municipal: obligatoria (2004)</p> <p>Ley concursabilidad de Directivos en la Educación Municipal. (2005)</p> <p>Nuevo Currículum Educación de Adultos (2004)</p>	<p>Programa (focalizado) <i>Liceo para Todos</i> (estrategia pro-retención) (2000-2006)</p> <p>Programa (focalizado) de <i>Apoyo a Escuelas Críticas</i> (2002-2006)</p> <p>Campaña Lectura, Escritura y Matemáticas (2002-2008)</p> <p>Construcción Mineduc-Col. de Profesores, de estándares para evaluación docente. <i>Marco Buena Enseñanza</i>. (2002)</p> <p>Programa (focalizado) '<i>Chile Califica</i>' de mejoramiento educación media técnico-profesional. (2002-2009)</p> <p>Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SAGCE) (2003)</p>	<p>SIMCE inicia publicación de resultados por nivel socio-económico de los establecimientos (2000)</p> <p>Participación en prueba internacional PISA (2000)</p> <p>Aplicación de SIMCE 4to Básico todos los años; informe personalizado a padres (2005).</p> <p>Publicación de resultados en base a niveles de logro ("inicial, intermedio, avanzado") que describen lo que sabe y puede hacer el alumno. (2006)</p>
---	---	--	---	--

<p style="text-align: center;">Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010</p>	<p>Movimiento estudiantil con amplio apoyo de la opinión pública, cuestiona bases institucionales sistema educacional; <i>Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.</i> (2006)</p> <p>Acuerdo Político Nacional por la Calidad de la Educación (2007)</p> <p>Gasto total en educación: 2006: 5.433,31 2009: 8.071,19</p>	<p>Ley aseguramiento calidad educación superior: Acreditación obligatoria carreras de pedagogía. (2006)</p> <p>Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP -2008)</p> <p>Ley general de Educación (que sustituye LOCE de 1990) (2009)</p> <p>Aprobación por Consejo Superior de Educación de ajuste al marco curricular de educación básica (1996) y media (1998) (2009)</p>	<p>Universalización pre-kinder y ampliación salas cunas) (2006-2010)</p> <p><i>Programa Inicia</i> pro-mejoramiento formación inicial de profesores: estándares, pruebas nacionales al egreso (voluntarias), convenios de desempeño Mineduc-instituciones formadoras. (2008)</p>	<p>Participación en pruebas Internacionales PISA e ICCS (Educ. ciudadana) (2009)</p> <p>Publicación resultados prueba INICIA de egresados de Educación (2009)</p>
---	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia. Categorías columnas, adaptado de esquema de categorías 'herramientas de gobierno' de Hood (1983, 2006).

(*) 'Gasto total' incluye sistema escolar y educación terciaria: montos en millones dólares de 2010.

Fuente: Banco Central de Chile.