

**III CONGRESO INTERAMERICANO / XXIV SIMPOSIUM BRASILEÑO  
POLITICA DE ADMINISTRACION DE LA EDUCACION**

**“DERECHOS HUMANOS Y CIUDADANIA, DESAFIOS PARA LAS  
POLITICAS PUBLICAS Y LA GESTION DEMOCRATICA DE LA  
EDUCACION”**

**Vitoria, Brasil 12 al 14 agosto, 2009**

**Políticas educativas de estandarización y control:  
sus efectos en la gestión democrática y calidad de la enseñanza en Chile**

**Jenny Assaél Budnik**

***“En aquélla a quién no se vigila, se confía”***  
**Gabriela Mistral**

Si bien el tema de este panel guarda relación con los desafíos que significa la implementación efectiva de políticas públicas fundadas en los derechos humanos y la ciudadanía, y cómo a partir de ellas se desarrolla una real gestión democrática de la educación, en mi intervención he decidido, más que referirme a estos desafíos, desentrañar una compleja trama de políticas y prácticas que, ocultas bajo un discurso de búsqueda de una educación de calidad como derecho de todos y todas, se han ido estructurando en un sentido contrario al desarrollo de una gestión democrática, de derechos humanos, y de ciudadanía.

Intentaré, en esta exposición, darles a conocer este entramado, a partir de la realidad chilena, cuyo sistema educativo tiende a ser visto como exitoso, y ha sido profusamente exportado a muchos de nuestros países hermanos de América Latina.

El trabajo lo he estructurado en tres ejes principales: Los profundos cambios del rol del Estado durante la dictadura militar, la consolidación de la educación como mercado en los gobiernos de la Concertación, y las consecuencias del modelo.

## **El cambio del rol del Estado: De garante a subsidiario**

En el proceso de constitución del Estado Chileno, fue explícita la preocupación y esfuerzo por incorporar la educación como un derecho, y desarrollarla como una institución pública de carácter nacional.

Esta responsabilidad del Estado, asumida por los todos los gobiernos democráticos, aún de muy distinto signo, fue brutalmente alterado por el golpe militar de septiembre de 1973, que dio inicio a 17 años de dictadura, durante los cuales, a partir de la Constitución impuesta en 1980, se transforma profundamente el rol del Estado, de garante a subsidiario.

Esta Constitución respeta como principios sacrosantos la libertad de enseñanza, entendida como el “derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”, el derecho a la propiedad privada y la libertad de gestión por sobre el derecho a la educación, que no goza de garantía constitucional.

En el terreno educativo, estos principios constitucionales se concretan, ese mismo año 1980, a través de dos procesos articulados: la municipalización y privatización de la educación.

Estas transformaciones no sólo significaron la transferencia de las funciones administrativas y pedagógicas del Ministerio de Educación a los municipios y a entidades privadas, llamadas sostenedores privados, que constituyen en nuestro país el sector particular subvencionado, sino que modificaron sustancialmente el financiamiento estatal de la educación.

Se instala un sistema de financiamiento vía subvención a la demanda (vouchers), a través del cual el Estado entrega recursos a los establecimientos según la capacidad de éstos de captar matrícula, con la particularidad no menor, que la subvención que se proporciona es del mismo monto para el sector público municipal que para el particular subvencionado, de modo que la educación pública municipal se ve obligada a competir con los privados, por matrícula.

Los argumentos ideológico-técnicos que justificaron esta medida fueron que este mecanismo de subsidio a la demanda fomentaría la competencia entre establecimientos, ya que al tener la familia libertad para elegir el lugar donde educar a sus hijos, ésta tendería a controlar el servicio educativo, lo que redundaría en mejor calidad de la oferta.

En este contexto, el rol del Ministerio de Educación se limitó a: financiar la enseñanza vía subvención por asistencia de alumnos; controlar el cumplimiento de los requisitos para obtener subvención, instalar un Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE<sup>1</sup>, y orientar y supervisar los aspectos técnico pedagógicos.

Con estas transformaciones, al término de la dictadura, Chile se encontraba con un sistema educativo mixto, en que la educación municipal cubría el 70% de la matrícula y el particular subvencionado casi el 30% de la misma, con graves problemas de inequidad y calidad.

Una Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE), dictada en 1990, días antes de asumir el primer gobierno de la Concertación, consagraba, en educación, los principios de libertad de enseñanza y de empresa establecidos en la Constitución de 1980, así como la legalización del lucro de los recursos del Estado que recibían los sostenedores privados.

## **Las políticas educacionales de los gobiernos de la Concertación: más mercado, estándares y control**

La Concertación ha ido implementando una serie de medidas, articuladas en un proceso de reforma con el objetivo de superar los problemas de calidad y equidad instalados en el sistema durante la Dictadura, que se iniciaron con programas de focalización hacia los establecimientos con mayores problemas de vulnerabilidad y rendimiento, y con un aumento significativo de la inversión del Estado en Educación.

---

<sup>1</sup> En Chile existe el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE), que mide estandarizadamente el resultado de los alumnos, en 4° y 8° año de enseñanza básica y en 2° año de enseñanza media, en los siguientes sectores curriculares: matemáticas, ciencias sociales y naturales, y lenguaje y comunicación. Sus resultados son publicados en la prensa nacional y son utilizados para hacer un ranking sobre la supuesta calidad de los establecimientos.

No obstante, estas políticas se desarrollan sin alterar el modelo educativo instalado por la dictadura y en el marco de una economía de mercado absolutamente abierta<sup>2</sup>, por lo que al contrario, se ha profundizado el avance privatizador y de mercado y consolidado la inequidad del sistema, como lo veremos más adelante.

Tal vez, la medida privatizadora más importante, es la creación, en 1993, de lo que en Chile se denomina financiamiento compartido, que establece que el sector particular subvencionado, además de recibir los recursos del Estado, puede cobrar también a la familia; lo mismo podrían hacer los establecimientos secundarios del sector municipal.

Detrás de esta política existía el argumento que las familias que estuvieran en condiciones de hacerlo, podrían aportar al financiamiento de la Educación, con el objetivo de que el Estado pudiese ahorrar recursos para destinarlos a aquellos sectores con mayores necesidades.

En los hechos, el Estado siguió entregando prácticamente la misma cantidad de recursos a los establecimientos con financiamiento compartido como a los que no lo tenían. La gran mayoría de los sostenedores privados empezaron a cobrar a la familia, en cambio fueron muy pocos los establecimientos secundarios municipales los que lo hicieron, pues casi todos ellos atienden a familias de muy pocos recursos, que no están en condiciones de hacer aportes para la educación de sus hijos.

Consecuencia de esta medida es que la educación gratuita, que hasta el año 1993 atendía más del 90% de la matrícula total, hoy sólo alcanza un 60%; el otro 40% se distribuye de acuerdo a la capacidad económica de las familias, lo que provoca una tremenda segmentación y segregación en el sistema escolar, donde cada niño, niña y joven se educa con sus pares desde el punto de vista social y económico.

---

<sup>2</sup> Este modelo da un rol preponderante al sector privado, supeditando los avances del desarrollo social a la mantención de los equilibrios macroeconómicos, y a las posibilidades de apertura de la economía en los nuevos contextos económicos mundiales, siendo lejos el país latinoamericano que ha firmado más tratados de libre comercio: China, Corea, Australia, Comunidad Económica Europea, EEUU, Canadá, India, entre otros).

Se consagra así, lo que en el informe sobre la educación chilena la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2003) define como un sistema educativo “conscientemente estructurado por clases sociales”, donde cada familia accede a distintos tipos de educación de acuerdo a su capacidad de pago.

En síntesis, el diseño político educacional de la Concertación se sustenta en tres pilares, que se potencian mutuamente: el financiamiento compartido, la elección de las escuelas por parte de las familias y la potestad de las escuelas administradas por privados de seleccionar a sus alumnos.

Junto a ello, en términos de calidad educativa, se instaló la lógica de un currículum nacional, y de estándares y mediciones de aprendizaje, que se realizan a través del SIMCE<sup>3</sup>.

Estas pruebas censales, implementadas por el SIMCE, en el gobierno de la Concertación van adquiriendo cada vez mayor relevancia, constituyéndose, en la práctica, en el gran eje articulador de todas las políticas que en definitiva se orientan a mejorar la “productividad” (elevar los puntajes en la prueba SIMCE), más que a desarrollar una educación integral.

De hecho, sucesivamente, y complementariamente ha ido siendo utilizado con diversos objetivos:

1. Entregar información para orientar la demanda y presionar la oferta
2. Asignar recursos.
3. Evaluar y Clasificar y a las escuelas y liceos
4. Determinar los niveles de autonomía de los establecimientos escolares.

---

<sup>3</sup> Se establecía como propósito principal del SIMCE “contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los estudiantes en diferentes subsectores del currículum nacional, y relacionándolos con el contexto escolar y social en el que ellos aprenden”.

El primer uso del SIMCE, fue la difusión masiva de sus resultados, en un ranking nacional, bajo el supuesto que de esta manera se introducía un mecanismo de competencia entre escuelas, que ayudaría a mejorar la calidad. Este ranking orientaría la demanda, es decir serían los apoderados quienes elegirían, en el mercado educativo, la mejor escuela donde educar a sus hijos.

Sin embargo, esto se convierte en una falacia porque tal libertad no existe, ya que los sectores más pobres ven cerradas la posibilidad de efectiva y libre elección, porque en realidad son las escuela las que seleccionan, a través de dos vías: el pago por financiamiento compartido y la exigencia de un determinado nivel de rendimiento que sólo permite la obtención de matrícula a los mejores, ya que el establecimiento privilegia, por sobre todo, mantener el nivel alcanzado dentro del ranking general.

El SIMCE también se ha utilizado como principal instrumento para asignar recursos focalizados a las escuelas y liceos más vulnerables, y con peores resultados en el SIMCE (P900, Escuelas críticas, escuelas prioritarias, liceos para todos, liceos prioritarios), a las cuales se les entregan fondos económicos suplementarios y/o asesorías técnicas externas.

Pero estas políticas de focalización no lograron disminuir la segmentación ni aumentar “calidad”, es decir, subir puntajes.

Al constatarse que el aumento de recursos materiales y económicos no mejoraba los resultados escolares, el Mineduc, a partir del 2000, inicia una política de accountability, control de gestión y fijación de estándares, tras la búsqueda de rendición de cuentas, no sólo de los resultados de aprendizaje de los alumnos, sino también, del trabajo y gestión de los distintos actores escolares, todo lo cual se consolida a partir de las nuevas leyes que empiezan a operar desde el 2007.

En este marco, entre los años 2000 y 2007, lo que se impulsan son iniciativas diversas a través de programas al que voluntariamente podían subscribirse sostenedores y establecimientos, tales como el sistema de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar (SACGE); procesos de acreditación de instituciones escolares realizadas por entidades privadas; elaboración de estándares para el desempeño de los distintos actores del sistema escolar, como el Marco para la Buena Dirección; el “Marco de Actuación de los Supervisores”, o el “Marco de Actuación para los sostenedores”.

Todos estos programas se constituyen sólo en un anticipo de nuevas leyes, que a partir de 2007, comienzan a regir el sistema, persistiendo en la búsqueda del control y exigencia de estándares, en la perspectiva de perfeccionar los mecanismos de mercado como estrategia para el mejoramiento.

Es siguiendo estos objetivos que el SIMCE cumple una nueva función en estas leyes: la clasificación de escuelas según resultados de las pruebas estandarizadas, evaluación y rendición de cuentas y determinación de sus espacios de autonomía.

Este nuevo uso del SIMCE se establece en la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), aprobada en el Parlamento el 2006, como respuesta para enfrentar el problema de la desigualdad de los resultados educativos en el sistema escolar, cuyos cinco pilares centrales son:

- La entrega de un monto extra de subvención por alumnos “prioritarios” (alumnos determinados como vulnerables o pobres).
- La condicionalidad en la entrega de esta mayor subvención a los establecimientos, de acuerdo a los resultados SIMCE, ocupando para ello mecanismos de “rendición de cuentas” y suscripción de compromisos de excelencia académica, que significan que las escuelas se comprometen ante el Ministerio de Educación a elevar los puntajes SIMCE.

- La clasificación de todas las escuelas básicas, en categorías: Autónoma, Emergente, En Recuperación<sup>4</sup>, de acuerdo, principalmente, a los resultados del SIMCE. Dependiendo de su clasificación, éstas cuentan con grados de mayor o menor autonomía para la utilización de sus recursos y para su gestión administrativa y pedagógica.
- Sistemas de supervisión y apoyo técnico pedagógico a las escuelas, ejecutados por agencias privadas, para ayudarlas a lograr sus compromisos de excelencia.
- El establecimiento de diversas sanciones por incumplimiento de las metas suscritas en los convenios, que van desde las Multas hasta el cierre de los establecimientos.

Este proyecto, que supuestamente se orientaría a resolver un problema de equidad, en los hechos, profundiza la segmentación, al estigmatizar aún más las escuelas a partir de su clasificación.

Por otra parte, avanza fuertemente en la privatización del sistema, al dejar a las escuelas sujetas a la supervisión de entidades privadas, donde priman, muchas veces, sus propios intereses empresariales y/o ideológicos por sobre las reales necesidades de los establecimientos (Ej: Empresas de computación, de pizarras electrónicas, valores católicos integristas Opus Dei, Legionarios de Cristo; etc.)

El estallido social que encabezaron los estudiantes el año 2006 y que desnudó ante el mundo las falencias del sistema educativo chileno, hasta ese momento asumido en general por la comunidad internacional como el mejor ejemplo a seguir en materia de políticas educativas, no ha logrado cambiar, sin embargo, la línea privatizadora del sistema y la orientación de mayores grados de exigencia y control para mejorar resultados.

---

<sup>4</sup> 1. Autónomas: Escuelas que han demostrado consistentemente buenos resultados de aprendizaje de sus alumnos. 2. Emergentes: Escuelas que sin tener resultados aceptables, tienen las capacidades institucionales y pedagógicas que les permiten comprometerse a lograr resultados en el mediano plazo. 3. En Recuperación: Escuelas cuyo rendimiento y falta de capacidades mínimas hacen necesaria una adecuación profunda.

Por el contrario, el cambio de la LOCE, por la Ley General de Educación (LGE), promulgada recientemente, consagra la educación en el Mercado, otorgando al Estado sólo el rol de asegurar mecanismos de control para el funcionamiento eficaz de ese mercado.

No está demás señalar, que si bien el origen de este cambio está radicado en la exigencia del mundo social, particularmente de la denominada revolución pinguina, esta ley se termina elaborando sin escuchar a los actores, sino en un acuerdo político a puertas cerradas entre la Concertación de Partidos de Gobierno y los partidos de derecha.

Esta ley sigue supeditando el derecho a la educación al derecho de la libertad de enseñanza y de empresa, manteniendo un sistema educativo que privilegia a los administradores privados por sobre lo público, ya que los primeros, además de recibir por parte del estado la misma cantidad de recursos, legalmente pueden cobrar a la familia y seleccionar a sus alumnos.

Esta Ley acentúa, además, los mecanismos de control y presión por resultados a través del Establecimiento de una Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

Así, este nuevo instrumento legal cierra un círculo en materia de políticas educativas claramente de mercado y de privilegio de lo privado por sobre lo público.

Consagra, definitivamente, la exigencia de cumplimiento de estándares y la categorización de escuelas, consolidando todas las políticas que habían empezado a cursar con carácter voluntario, para convertirlas, ahora, en exigencias obligatorias para todo el sistema.

En una palabra, en esta ley se articulan todas las normativas de estándares de los marcos regulatorios de actuación de los actores - profesores, directivos, supervisores- así como los mecanismos de la ley SEP, para el conjunto del sistema escolar.

La ley, además, fortalece y amplía el espacio de acción para que agentes privados, no sólo lucren con dineros del Estado, sino que controlen ideológica, técnica y pedagógicamente a escuelas y liceos, ya que la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de la Educación podrá tercerizar sus servicios de supervisión y evaluación a entidades privadas.

### **Consecuencias del modelo**

He intentado entregar una sucinta relación de las políticas educativas que ordenan el sistema escolar en mi país, las que están vulnerando gravemente el derecho a la educación y significando serias consecuencias para los distintos actores del sistema.

En los hechos, la política pública y la gestión del sistema, como señalaba al inicio de la presentación, se han ido estructurando en sentido contrario al desarrollo de una gestión democrática, de respeto de los derechos humanos y fortalecimiento de ciudadanía.

Con todo, se aprecia una enorme contradicción entre lo que expresa el mensaje del Ejecutivo para fundamentar el cambio de la LOCE de Pinochet por la LGE, y su contenido concreto y consecuencias objetivas, al sostener que *“Es indispensable... abordar el mejoramiento de la calidad de la educación e inseparablemente la lucha por la equidad y contra las discriminaciones caprichosas y las disparidades”*, y la afirmación categórica que *“La calidad del conjunto de la educación sólo se consigue cuando ésta se convierte en un derecho de todos”*.

En la práctica, se consolida un modelo de mercado que arrincona a la educación pública que a la fecha sólo cubre el 43.3% matrícula, en tanto el sector particular subvencionado lo hace en un 48%.

Lo que se ha evidenciado durante todos estos años es que los resultados del SIMCE están estrechamente ligados al nivel socioeconómico de los alumnos, y por tanto, año a año, son los establecimientos municipales que atienden a los sectores populares, y que no discriminan, los que obtienen peores puntajes; en cambio, las escuelas particulares subvencionadas, que sí seleccionan, aparecen mejor ubicadas en los ranking, lo que ha llevado a estigmatizar a las primeras, y a sostener la idea de que la escuela pública es mala.

La educación pública termina transformándose en el espacio educativo para aquellos pobres que no convienen como clientes al sector privado.

Se niega, de este modo, un carácter sustantivo de cualquier democracia, la escuela pública como el ámbito en el que se puede compartir distintas realidades (sociales, culturales, ideológicas, étnicas).

Se niega, también, el derecho de una educación de calidad para todos y todas, pues el sistema educativo se ha segmentado en clases sociales, ofreciendo diversas calidades de acuerdo a la capacidad económica de la familia.

Se restringe el carácter integral de la educación, pues en la práctica, lo que se tiende a enseñar es lo que se evalúa, es decir los aprendizajes medibles en determinadas asignaturas, por lo cual el curriculum termina reduciéndose a Lenguaje, Matemáticas y Ciencias, y a los aprendizajes que dentro de estas disciplinas pueden ser evaluados de manera estandarizada.

Consecuentemente, las prácticas pedagógicas tienden a centrarse exclusivamente en el entrenamiento de estas pruebas estandarizadas, en abierto menoscabo de asignaturas como filosofía, arte y educación física, que cada vez tienen menos espacio en el curriculum.

El Estado se desresponsabiliza de asegurar una educación de calidad, pues entrega dicha responsabilidad a los actores, culpabilizando a las escuelas, a los padres, a los profesores, y a los propios estudiantes, de los resultados de aprendizaje.

Las políticas de presión y control en curso han afectado seriamente la autonomía profesional docente, provocando una grave desmoralización en el ejercicio docente. La presión a la que se somete al profesorado por cumplir metas ligadas a subir puntajes SIMCE, está significando elevados niveles de angustia, estrés y una creciente desmotivación.

Se promueve, además, la competencia entre docentes, por obtener incentivo económico ligado a resultados de desempeño, en vez de instancias de intercambio y colaboración intra e interescuelas.

Esta desmotivación alcanza también a los estudiantes, para los cuales la educación pierde sentido y significancia. Tampoco ven en la educación una herramienta para ingresar al mundo del trabajo, y menos aún de movilidad social. A la postre, muchos estudiantes, aún cuando en nuestro país la educación secundaria es obligatoria, están desertando del sistema para incorporarse al mundo del tráfico de droga y delincuencia.