

¿Por que es necesario un Observatorio de Políticas Educativas en Chile?

A comienzos de la década de los '80, en el contexto del régimen dictatorial, Chile fue escenario de un experimento educativo consistente en la aplicación de principios neoliberales básicos a las políticas educacionales. Este experimento contempló, entre otras iniciativas, la aplicación de un sistema de subsidios estatales portables para los alumnos del sistema escolar independientemente de si ellos asistían a establecimientos de administración pública o privada, la promoción de mecanismos de competencia de tipo mercado entre las instituciones escolares, el traspaso de recursos y potestades desde el Estado a organismos privados de administración educacional y el desmantelamiento de los sistemas de supervisión estatales, entre otros elementos¹.

Hacia finales de esa misma década, y en vísperas de la llamada transición política a la democracia, los resultados de este experimento estaban a la vista: pauperización del trabajo docente, disminución del gasto público en educación, inequidad en los resultados educativos, crisis de la educación pública y, en términos más amplios, un proceso generalizado de pérdida de fe y sentido por parte de los actores educativos (alumnos, docentes, padres y apoderados) en el sistema escolar².

A comienzos de la década de los '90, en el marco de los gobiernos civiles y de la transición democrática, Chile fue escenario de un segundo experimento educativo. Se trató de corregir los efectos nocivos de las “recetas” neoliberales de tipo Mercado y Competencia a través de la acción de un Estado jibarizado que se autodefinió, no ya como docente o subsidiario, sino como “promotor” de políticas de calidad y equidad. Esto sin tocar los pilares esenciales del sistema educativo³ ya sea por opción o por las limitaciones que imponía una legislación educativa impuesta con rango constitucional, en un sistema parlamentario amarrado por los senadores designados, el sistema político binominal y los altos cuorums requeridos para realizar modificaciones.

¹ OCDE (2004): “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Centro para la cooperación con países no miembros.

² Briones, G., Egaña, I., Magendzo, A. y Jara, A. Desigualdad educativa en Chile. PIIIE, Santiago. Cariola, L. y Cox, C. (1990): La educación de los jóvenes: crisis de relevancia y calidad de la educación media, en Generación (ed.). Los jóvenes en Chile hoy, CIDE-CIEPLAN-SUR. Santiago. Cerda, A. M. y otros. (1988): Quince años de dictadura en Chile: La destrucción del Sistema Educativo Nacional. Secretaría América de Solidaridad con el pueblo de Chile. Editado por Casa de Chile en Méjico. Notas para un análisis de 15 años de dictadura. Méjico. Edwards, V. y cols. (1993): El liceo por dentro. Estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media. Colección de estudios sobre educación media. Ministerio de Educación. Santiago. Etchegaray, F. (1990): Los jóvenes, su percepción y situación en la educación media. Citado en González Brito, A. (1997): Evolución del Principio de Equidad en la Política Educativa de Latinoamérica: El caso de Chile, 1965 - 1990, en Estudios Sociales N° 92/ Trimestre 2/ 1997, Corporación de Promoción Universitaria. Mena, M.I. y Ritterhaussen, S. (editoras) (1991): La juventud y la enseñanza media. Una crisis por resolver, CPU. Santiago.

³ En el caso de la educación obligatoria estos pilares eran básicamente el sistema de financiamiento de la educación a través de subsidios portables y sistema de gestión educativa nacional que redefinió los espacios de toma de decisión administrativa y técnico-pedagógica otorgándole un rol preponderante a los llamados “sostenedores educacionales” (Cornejo, R.: “El experimento educativo chileno 20 años después: ¿Mejora la calidad de la Educación con el Mercado y la Competencia?”. Revista Pluma y Pincel 184, 2005).

Un enorme esfuerzo se ha realizado en ese sentido a lo largo de los últimos 15 años. Bajo el nombre de Reforma Educacional se han implementado políticas e iniciativas tan variadas como el notable aumento del gasto público en educación, la construcción de un estatuto docente, mejoras de infraestructura y equipamiento de las escuelas, cambios curriculares en los planes y programas de todos los niveles de la educación básica y media⁴.

Los efectos de este nuevo experimento han sido y son profundamente contradictorios. Como elementos positivos podemos consignar el enorme aumento en la cobertura y el acceso a la enseñanza básica y media. Algo similar ha ocurrido en los niveles de enseñanza pre-escolar y universitaria, pero en ambos caso con notables sesgos sociales en el ingreso, ver tabla n° 1:

**Tabla N°1: Cobertura educativa según nivel de ingreso familiar
Encuesta CASEN 2000:**

Quintil de ingreso Familiar	Educación Parvularia	Educación Básica	Educación Media	Educación Superior
Quintil V	50%	98%	97%	65%
Quintil IV	38%	98%	95%	43%
Quintil III	32%	97%	92%	28%
Quintil II	28%	96%	87%	15%
Quintil I	26%	95%	81%	8%

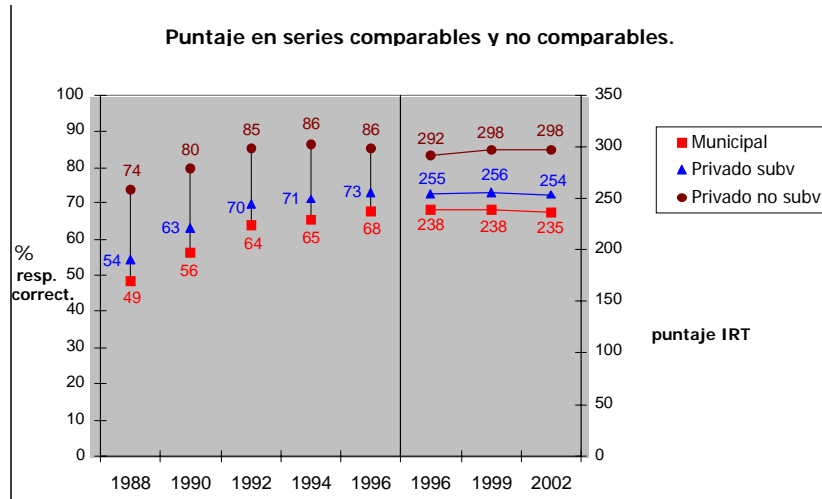
Por otra parte son muy significativos los avances en la calidad de la infraestructura y los equipamientos de nuestras escuelas y liceos, así como el aumento exponencial en el número de textos escolares distribuidos gratuitamente y de las raciones alimenticias entregadas en las escuelas a los alumnos más pobres, las cuales se han más que duplicado en los últimos 12 años (pasando de 400.000 a más de 1.000.000 de raciones diarias).

Sin embargo los resultados de aprendizajes académicos de los alumnos y alumnas evaluados a través del Sistema de Medición Nacional de la Calidad de la Educación se han estancado, al menos desde que los resultados de las distintas mediciones son posibles de comparar⁵. Desde el año 1997 hasta ahora no es posible apreciar progreso en el rendimiento de los alumnos, ver gráfico N° 1:

⁴ **Cox, C.** (comp.) (2004): “Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile”. Editorial Universitaria. Santiago de Chile. **García Huidobro, J. E. (Ed.)** (2000): “La reforma educacional chilena”. Editorial Popular, Madrid.

⁵ Las mediciones SIMCE anteriores al año 1997 fueron realizadas con una metodología estadística que hacía imposible su comparación. En otras palabras haber obtenido más puntos en el SIMCE del año '95, respecto del año '93 no era un indicador de nada. Distinto es el caso de la metodología utilizada por el SIMCE desde el año 1997 conocida como de “respuesta al ítem”, la cual sí permite comparaciones entre sus distintas versiones.

Gráfico 1: Evolución de Puntajes SIMCE Matemáticas de 4° básico por dependencia de los establecimientos



Fuente: García-Huidobro 2004.

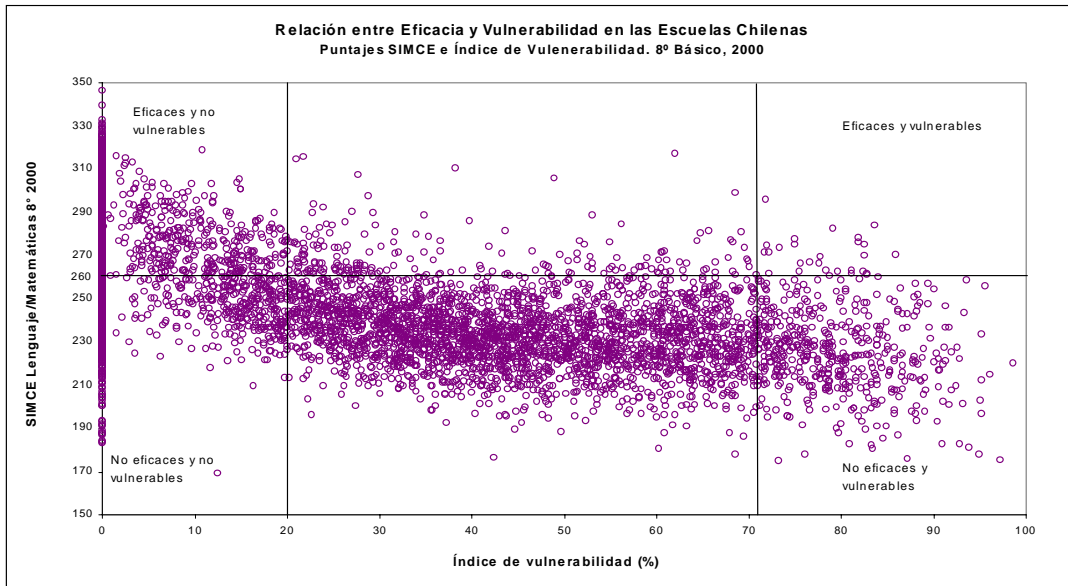
Por otra parte, estos mismos resultados siguen presentando, pese al enorme esfuerzo realizado en materia de Equidad, notorias diferencias de acuerdo al nivel socio económico de las familias y las escuelas a las que asisten los estudiantes.

Una forma de apreciar esta brecha es analizar los puntajes SIMCE en relación al Índice de Vulnerabilidad Educativa (IVE) de cada establecimiento⁶. En el gráfico 2 se puede apreciar el puntaje SIMCE 2000 de 8° básico en Lenguaje y Matemáticas obtenido por cada uno de los establecimientos chilenos, considerando su IVE. Cada pequeño círculo es una escuela, en el cuadrante superior derecho se ubican las escuelas altamente vulnerables que obtienen puntajes superiores al promedio, no alcanzan a ser 20⁷.

⁶ El Índice de Vulnerabilidad Educativa es un indicador de vulnerabilidad socio-económica y cultural construido por la JUNAEB, organismo gubernamental que desarrolla diversos programas de apoyo a los sectores más desfavorecidos. Se trata de un indicador de amplio uso en nuestro sistema escolar.

⁷ Un profundo análisis de los resultados SIMCE y PSU según procedencia socioeconómica se encuentra en Redondo, Decouvieres y Rojas 2004.

Gráfico 2: Resultados SIMCE y Vulnerabilidad Educativa de las Escuelas Chilenas



Fuente: Bellei, Muñoz, Pérez y Raczynski, 2004.

De la mano de este fenómeno de inequidad en los resultados, se ha ido generando un proceso, inédito en Chile, de segmentación social escolar, donde las escuelas atienden a alumnos cada vez más homogéneos en términos de sus niveles socio-económico con las insospechadas consecuencias de desintegración social que ello conlleva.

En la Tabla N°2 se puede apreciar como los alumnos de familias con niveles similares de ingreso se han ido agrupando en establecimientos de igual tipo de administración a lo largo de la década de los '90.

Tabla N° 2: Segmentación educativa por quintiles de ingreso y dependencia administrativa

	Quintiles de Ingreso					
	I + II		III		IV + V	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Pagado	21%	10%	13%	13%	66%	77%
Part. Sub	47%	41%	23%	24%	30%	35%
Municipal	63%	68%	19%	18%	18%	14%

Fuente: García-Huidobro 2004.

En el plano de la administración del sistema escolar, se ha producido un proceso creciente de privatización de nuestras escuelas, pues a lo largo de la década de los '90 se han cerrado 50 escuelas municipales y se han creado más de 1000 escuelas particulares⁸. Esto sin que la evidencia empírica disponible señale que los alumnos más pobres se verán beneficiados con este proceso⁹.

Finalmente, y para cerrar esta sucinta descripción, se ha configurado, en la práctica, un sistema escolar altamente resistente al cambio¹⁰. Las definiciones conceptuales elaboradas por las autoridades centrales acerca de cómo debieran darse los procesos de enseñanza/aprendizaje no han impactado significativamente las prácticas escolares. Los docentes se han quejado reiteradamente de haber sido marginados de los procesos de toma de decisión, lo cual ha disminuido su predisposición positiva hacia los procesos de cambio. El gasto público en educación se ha más que triplicado desde comienzos de la década de los '90 y no está claro que la escasez de indicadores educacionales positivos posibles de exhibir, se deba solamente a la lentitud normal de todo procesos de reforma educativa.

Se trata, entonces, de una realidad contradictoria y compleja, llena de luces y de sombras, y que no ha sido, en cuanto a sus resultados, debidamente estudiada y monitoreada. Esta situación se hace insostenible en nuestro contexto latinoamericano si tomamos en cuenta que el “modelo educativo” chileno se está intentando “exportar” a otros países de la región, como un modelo de aprovechamiento de recursos, eficiencia y descentralización.

En opinión de la comisión de la OCDE, en nuestro país existe una escasez de investigaciones sobre políticas educativas, especialmente en lo que esta comisión definió como investigaciones “no instrumentales”. Muchos estudios sobre los efectos reales de las políticas educativas son encargados por organismos oficiales y no son divulgadas especialmente cuando los resultados no son los esperados. No existen iniciativas permanentes de monitoreo y recopilación de indicadores en el área y la información disponible sobre política educativa está fragmentada, es interesada, de difícil acceso y lejana para los actores educativos.

Por otra parte la voz de los actores educativos concretos (docentes, alumnos, padres y apoderados) ha estado ausente en el debate educativo público. Es más, este debate, al

⁸ Pueden consultarse las investigaciones y conclusiones de **Redondo et al. (2004)** en Equidad y Calidad de la Educación en Chile. Reflexiones e investigaciones de eficiencia de la Educación obligatoria 1990-2001. Universidad de Chile. Y **Redondo (2004)** El experimento chileno en Educación(1990-2001): Mito , falacia y ¿fraude? Revista Docencia n° 23.

⁹ **OCDE (2004)**: “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Centro para la cooperación con países no miembros. **McEwan, P. y Carnoy, M. (2000)**: “The effectiveness and efficiency of private scholls in Chile’s voucher system”. Educational Evaluation and Policy Analysis, 22 (3), 213-239. **Carnoy, M. (2001)**: “Myths versus realities of private school vouchers and portable grants”. Democratic Policy Committee. Senate U.S.A. **Carnoy (2005)** “La búsqueda de la igualdad a través de políticas educativas: alcances y límites”. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio educativo. REICE.

¹⁰ **OCDE (2004)**: “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Centro para la cooperación con países no miembros.

menos el que se da a través los medios de comunicación masivos, ha sido monopolizado por los Think - Tank de la Derecha Política y las voces oficialistas articuladas en torno a profesionales que trabajan o han trabajado para el Ministerio de Educación, lo que ha significado muchas veces caer en un debate sobre ideologizado y ajeno a los resultados reales.

Esta falta de participación de parte de padres, estudiantes y trabajadores de la educación en el diseño de políticas educativas ha dificultado su involucramiento en las iniciativas de mejora propuestas por el Ministerio de Educación y ha significado perder la oportunidad de integrar la percepción de quienes están a diario en el contexto escolar hipotecándola en función de los requerimientos de un supuesto consumidor del (también) supuesto mercado de la educación. Esta misma falta de participación y debate ciudadano ha impedido la construcción de un proyecto educativo para el país, necesidad imperiosa para que la educación este a la altura de los requerimientos económicos, sociales y culturales del mundo globalizado.

En Chile existen una serie de instituciones y profesionales de la educación que, durante los últimos años, han intentado seguir el desarrollo de estas políticas educativas, cautelando el derecho de todos/as los/as chilenos/as, particularmente de sus mayorías populares, de contar con una educación de calidad en condiciones igualitarias. Estas instituciones y profesionales han planteado opiniones fundamentadas en la defensa de la educación pública como un derecho social y cultural y no como una mercancía y han intentado incidir, no siempre con éxito, en el debate público sobre políticas educativas planteando la voz de los actores reales de nuestro sistema educativo. Entre ellas destacan las experiencias desarrolladas por el COLEGIO DE PROFESORES, a través de los Congresos de Educación, el Movimiento Pedagógico y la Revista Docencia; el Equipo de Psicología y Educación de la UNIVERSIDAD DE CHILE a través de su GRUPO DE TRABAJO SOBRE POLÍTICAS EDUCATIVAS y el Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación PIIE, miembro chileno del FORO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS (FLAPE).

Hoy nos planteamos un desafío mayor: articular los esfuerzos y construir en conjunto un OBSERVATORIO CHILENO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS. Se trata de un anhelo abrazado por muchos trabajadores de la educación, académicos y otros actores educativos, que han observado como espectadores los cambios que han ido ocurriendo en el marco de las políticas educativas.

Una iniciativa de esta naturaleza cobra mayor importancia en nuestro país ya que éste ha sido un laboratorio de políticas de educación que promueve el desarrollo del mercado y la competencia como eje para mejorar la calidad y la equidad de la educación. No cuenta con datos empíricos que la sustentan y ya hay datos que la cuestionan, que no han sido suficiente difundidas y analizadas.

La falta de debate y de participación de diferentes actores ha acompañado el proceso de reforma educativa que se ha desarrollado a partir de 1990. Junto a los indudables avances que se observan en el sistema educativo en su conjunto, se advierte la necesidad de abrir debate para repensar algunos ámbitos específicos de este proceso. La autoreferencia en la

toma de decisiones de los elaboradores de política a nivel ministerial, no ha posibilitado un diálogo con la sociedad civil que podrían haber enriquecido los cambios que se han ido implementando.

Aspiramos a que el Observatorio pueda fortalecer la voz de los actores educativos reales (Profesores, alumnos, padres, académicos e investigadores, técnicos municipales y ministeriales, profesionales de las ciencias de la educación, etc.), fomentando el debate país y asumiendo la defensa y promoción de la educación pública, es decir, la concepción de la educación como un derecho social y cultural.

Esperamos que este Polo de Pensamiento trascienda el ámbito meramente académico y pueda convocar también a los actores de la sociedad civil relacionados con educación. Para ello aspiramos a contar con el apoyo y la participación de muchos colectivos de educadores y académicos que comparten con nosotros la necesidad de construir esta instancia.

Esperamos que la creación de un Observatorio Chileno de Políticas Educativas permita articular estas y otras instituciones, educadores y actores de la sociedad civil en la búsqueda de nuevos caminos para construir una educación democrática, pertinente, ciudadana, de calidad y equitativa para todos/as los chilenos/as.