

Sistema escolar chileno: principales políticas públicas (1990-2017)¹

Sistema escolar chileno: principais políticas públicas (1990-2017)

Chilean school system: Main public policies: 1990-2017

Jaime Caiceo Escudero - Universidad de Santiago de Chile | Departamento de Educación | Santiago | Chile. Contato: jcaiceo@hotmail.com |  ORCID

Resumen: Al observar el desarrollo de la educación en Chile se percibe el alto nivel de cobertura en el sistema escolar, en que sus años de escolaridad es comparable con países europeos, tales como España y Portugal: sobre los 10 años. Falta aún, sin embargo, mejorar su calidad: las pruebas internacionales como PISA o TIMMS lo ubican bajo la media de las mediciones. Este trabajo se centrará en el desarrollo del sistema escolar, especialmente desde la vuelta a la democracia en el país, es decir, a partir de 1990; para comprender sus avances se identificarán y analizarán las principales leyes, expresión de las políticas públicas que se han ido implementando. La metodología será la propia de los estudios históricos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave: Sistema escolar chileno. Políticas públicas. Cobertura.

Resumo: Ao observar o desenvolvimento da educação no Chile se percebe o alto grau de cobertura no sistema escolar, em que seus anos de escolaridade são comparáveis aos de países europeus, tais como Espanha e Portugal: sobre os 10 anos. Falta, ainda, contudo, melhorar sua qualidade: as avaliações internacionais como PISA e TIMMS a colocam abaixo da média das medições. Este trabalho estará centrado no desenvolvimento dos dois sistemas, especialmente desde a volta da democracia no país, ou seja, a partir de 1990; para compreender seus avanços se identificarão seus avanços e analisarão as principais leis, expressão das políticas públicas que foram implementadas ao longo do tempo. A metodologia será a própria dos estudos históricos, recorrendo a fontes primárias e secundárias.

Palavras-chave: Sistema escolar chileno. Políticas públicas. Cobertura.

¹ Este texto fue presentado en el “II Congresso Internacional de Educação: história, historiografia, políticas e práticas”, Mesa 3: Instituição Escolar práticas e políticas, realizado en la Universidade de Sorocaba, SP, entre el 22 y el 24 de octubre de 2018.

Abstract: When observing the development of education in Chile, the high level of coverage in the school system is perceived, in which its years of schooling are comparable with European countries, such as Spain and Portugal: over 10 years. There is still, however, to improve its quality: international tests such as PISA or TIMSS place it below the average of the measurements. This work will focus on the development of the school system, especially since the return to democracy in the country, that is, starting in 1990; To understand their progress, the main laws will be identified and analyzed, expressing the public policies that have been implemented. The methodology will be the same as historical studies, using primary and secondary sources.

Keywords: Chilean school system. Public politics. Coverage.

1 Introducción

Para nadie es un misterio en el Chile de hoy que algo importante está sucediendo en el ámbito de la educación. Los tradicionales debates de la década de los 60, en torno a cómo lograr mayor cobertura educacional para poder ofrecerles a todos los niños y jóvenes en edad escolar un lugar en el sistema, se han transformado en los últimos treinta años en una discusión en torno a cómo mejorar la calidad y la equidad de la educación; es decir, el problema ya no es de cobertura sino que de calidad y que la educación sea pertinente, respondiendo a los requerimientos que hoy la sociedad le hace a la educación.

Lo anterior, implica la dictación de una serie de leyes que expliciten las políticas públicas porque la única manera de que una política se mantenga en el tiempo es que esté sancionada a nivel país por los organismos competentes (poder ejecutivo y poder legislativo). En educación en Chile, se han ido estableciendo políticas de estado en torno a las necesidades de cada momento histórico, más que políticas de un gobierno determinado. Ellas estuvieron en el pasado centradas en lograr la cobertura y en los últimos años la calidad y la gratuidad; varias de esas políticas expresadas en leyes se han dictado en un gobierno y se han implementado en el siguiente. Ello obedece a que han sido justamente políticas de estado.

Las políticas públicas se instalan en la agenda pública y ella, hay que establecerla; un autor chileno, señala al respecto:

La determinación de la agenda pública, es un proceso político vinculado a la dinámica de las relaciones de poder; el da cuenta del carácter del sistema político y también del tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil [...] La definición de la agenda política es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales, de otras fuerzas que tienen poder. La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo cómo van a ser abordadas (LAHERA, 1998, p. 1).

En Chile se han ido logrando los consensos necesarios para poder ir avanzando en satisfacer las necesidades que han ido apareciendo para lograr un desarrollo educacional adecuado, gracias al crecimiento económico que ha tenido en el período estudiado, se ha llegado en la actualidad a US\$24.000 de ingreso per cápita. Sin embargo, aún queda mucho por hacer porque han ido quedando atrás algunos aspectos importantes, como la mayor cobertura de la educación parvularia.

El objeto de este artículo es describir e interpretar las leyes como políticas permanentes que se han dado en el país a partir de la vuelta a la democracia en 1990. Sin embargo, se señalarán algunos antecedentes previos, especialmente los que sucedieron durante la dictadura militar (1973-1990), a fin de tener una mayor claridad y de los avances que han existido en el período en estudio.

La metodología utilizada es la propia de los estudios históricos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias; entre las últimas se encuentran la serie de publicaciones que el autor de este trabajo ha realizado sobre los períodos estudiados. La fundamentación epistemológica se encuentra en la fenomenología (descripción) y en la hermenéutica (interpretación).

2 Sistema escolar Chileno

Para entender la situación actual del sistema escolar chileno es necesario remitirse a la dictación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, N° 3.654 (CHILE, 1920); ella establecía la obligatoriedad de 4 años de escolaridad para todos los chilenos; el estado se hacía responsable de proveer los recursos necesarios para ello. Para concretar tal ley hubo un debate de más de 10 años en el Congreso Nacional; algo decisivo para el debate legislativo fue la publicación por parte de Darío Salas de su obra *El Problema Nacional. Bases para la Reconstrucción de Nuestro Sistema Escolar Primario* en 1917. Este texto contiene un diagnóstico de la situación educacional chilena, pero a su vez, una proposición educativa en la que sobresale la importancia de la “acción social de las escuelas” y la unión entre “democracia y educación”, de acuerdo al pensamiento pedagógico de su maestro John Dewey². El educador chileno tituló su obra como Problema Nacional porque a su juicio el gran problema del Chile de comienzos del siglo XX era el analfabetismo. Por lo mismo, en el segundo capítulo de su obra se refiere a él. Destaca que en el censo de 1907 había en el país “un 60% de iletrados y un 52,8% de la población mayor de cinco años” (SALAS, 1967, p. 39); luego agrega que no basta la promulgación de una ley: se necesita

² Darío Salas era un gran conocedor de ese pensamiento pues estudió con él en Estados Unidos y a comienzos de siglo (1908) tradujo por primera vez, al castellano, y lo difundió en Chile, *Mi Credo Pedagógico (My Pedagogic Creed)*, principal obra educativa del pedagogo norteamericano.

más dinero por parte del Estado, más y mejores maestros y vencer la desidia de los padres³ (CAICEO ESCUDERO, 2016).

Como complemento a lo anterior, inspirado en el maestro norteamericano y el educador chileno, más las Asociaciones de Profesores creadas bajo la inspiración de la *Escuela Nueva*, se realizó la Reforma Educacional de 1927, en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), a través del DFL N° 7.500 (CHILE, 1927), el cual extendió la educación primaria a 6 años, aumentando la obligatoriedad hasta esa cantidad. Un rol muy importante en la implementación de esa reforma lo tuvo Luis Gómez Catalán; estaba tan convencido de las ideas del Dewey que cuando inauguró el año escolar 1928, como Jefe del Departamento de Educación Primaria, señaló:

La escuela nueva es la escuela activa [...] Si el niño es activo, la escuela debe ser activa. La escuela vieja, con sus bancos y sus lecciones estaba dispuesta para escuchar. La escuela nueva debe disponerse de tal modo que sirva para hacer. Hay que transformar la escuela de auditorio a laboratorio [...] El niño va a actuar en lugar de oír, va a trabajar con sus manos, con su cuerpo, con su inteligencia, con su sentimiento en lugar de llenarse de memoria. No va a 'aprender por aprender' sino va a 'aprender a trabajar' [...] (GÓMEZ en CAICEO ESCUDERO, 2010a, p. 29).

Desgraciadamente, lo expresado por la autoridad ministerial no se concretó como era su deseo pues las salas de clases del establecimiento educacional público más importante del país, el Instituto Nacional, continuaron con sus bancos empotrados en el piso, impidiendo que se transformaran en laboratorios. En el fondo, los deseos de aplicar ciertos principios pedagógicos, necesitan más preparación y tiempo para llevarlos a la práctica.

A pesar de lo anteriormente expresado, los principios de la Escuela Nueva y de Dewey en particular, prosiguieron influyendo en el país. En efecto, la educadora Amanda Labarca -quien también había estudiado en Estados Unidos con el maestro Dewey- desde su cargo de Directora de Educación Secundaria en el Ministerio de Educación Pública, impulsó la creación del Liceo Experimental Manuel de Salas en 1932 para implementar la pedagogía del educador norteamericano; entre 1933 y 1943 ejerció el cargo de Directora, su discípula Irma Salas, que logró un éxito notable en la puesta en práctica de tales ideas pedagógicas, tanto a nivel de la organización y gestión el Liceo con amplia participación de todos (Consejos de profesores,

³ Cuán grave era tal hecho que en la ley aprobada en 1920 hubo que colocar que a los padres que no enviaran a sus hijos a la escuela serían encarcelados.

Centros de Alumnos), como en el ámbito curricular, poniendo en práctica el *learning by doing* (CAICEO ESCUDERO, 2015a). La misma Profesora Salas fue nombrada por el Presidente Juan Antonio Ríos en 1945 Presidenta de la Comisión de Renovación Gradual de la Educación Secundaria, en donde se basó en la experiencia del Liceo que había dirigido para proponer la creación de nuevos Liceos Experimentales, a los que se llamó Liceos Renovados; algunos de ellos fueron: Juan Antonio Ríos, Gabriela Mistral y Darío Salas; otros liceos se adecuaron: Liceo de Niñas de Antofagasta, Liceo N° 6 de Niñas de Santiago, Liceo de Niñas de Concepción y Liceo Coeducacional de Quilpué. La acción de estos liceos se interrumpió en 1953, cuando el Presidente Carlos Ibáñez, en su segundo período (1952-1958), reformuló los Planes de Estudios de la Educación Secundaria. Sin embargo, gran parte de la nueva metodología introducida y aspectos como el Consejo de Curso, la Orientación y la existencia de Profesores Orientadores, un nuevo sentido del Profesor Jefe y el Gobierno Estudiantil, se mantuvieron (CAICEO ESCUDERO, 2015a).

En el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) se constituyó la Comisión de Planeamiento Integral de la Educación Chilena (1962) -conocida como la “Comisión Vera”⁴- a fin de responder a los compromisos adquiridos por el país en el contexto del Programa de la Alianza para el Progreso impulsado por Estados Unidos; se deseaba que cada país iniciara un proceso de planificación integral de su sistema educativo (CAICEO ESCUDERO, 2008). En el Informe “Diagnóstico Global del Sistema Educacional Chileno”, elaborado por esta Comisión, se consignó que la deserción escolar en la enseñanza primaria era de un 68%, que más del 30% de los licenciados de la educación primaria no accedía a la enseñanza secundaria y que la deserción en esta última era de un 75%; el mencionado Informe también indicaba que el nivel educativo de la población chilena era de 4 años de escolaridad, pero solo de 2 en el sector rural (NÚÑEZ, 1990).

Es esta situación descrita, la que reimpulsa con un mayor esfuerzo la democratización de la educación; por ello, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), con su lema “Revolución en Libertad”, de inspiración social cristiana, realizará la mayor campaña de

⁴ En honor al Coordinador de la misma, don Óscar Vera Lamperein.

cobertura de la historia y propondrá la más importante reforma educacional del siglo XX⁵, acogiendo los últimos planteamientos teóricos en educación -expresados en los discípulos de Dewey, Ralph Tyler y Benjamín Bloom⁶- y las necesidades propias por el mayor desarrollo del país (MOLINA, 2004).

La reforma implicó un aumento vertiginoso de la matrícula en la educación primaria y en la educación de adultos, especialmente, y en la educación secundaria; ello condujo a la construcción de muchas escuelas y liceos y crear dos y tres jornadas en los mismos recintos escolares; durante los más de dos mil días de gobierno se inaugura promedio un establecimiento diario, casi duplicando los existentes a la fecha. Considerando que era muy importante en los niños y jóvenes los años de escolaridad, se produjo un cambio estructural, cambiando la educación primaria por la educación básica, elevando la obligatoriedad de la misma de 6 a 8 años, con un currículo común y de carácter gratuita; a su vez, la educación secundaria se transforma en educación media y se reduce a 4 años. Sobre el cambio de la educación primaria, existente como obligatoria en el país desde 1920, Mario Leyton, uno de los protagonistas de tal reforma, señala:

La complejidad de la sociedad, de la ciencia y de la cultura contemporánea, así como las exigencias del desarrollo personal, particularmente en relación con la maduración de las tendencias vocacionales, hacía necesaria una prolongación de la educación básica, de seis años, a ocho o nueve años. Esta Educación Básica debía responder a los nuevos objetivos y metas de la educación y debía estar articulada e integrada a todo el sistema escolar (LEYTON, 1970, p. 95).

El gobierno de Salvador Allende (1970-1973) prosiguió en la línea de democratización de la educación, aumentando aún más la cobertura y la construcción de establecimientos educacionales (uno cada dos días de su gobierno); como no pudo impulsar su proyecto de Escuela Nacional Unificada -ENU- por la oposición que ello significó en los políticos opositores y en la Iglesia Católica, mantuvo la reforma de 1965.

Los educadores que trajeron la pedagogía de John Dewey a Chile y que impulsaron las reformas de 1920, 1927 y 1945 eran de raigambre laicista; por ello, el sector católico se mostraba reacio a asumir los principios pedagógicos de tan importante educador. Sin embargo, el sacerdote

⁵ Un importante protagonista de esa reforma y, posteriormente (2007) reconocido con el Premio Nacional de Educación en Chile, Ernesto Schiefelbein, la denomina “La Reforma Integral de la Educación Chilena” (1966).

⁶ Habían sido traídos por Mario Leyton al país, quien había estudiado con ellos en Estados Unidos.

jesuita, Alberto Hurtado (1901-1952)⁷, defendió en Lovaina su tesis doctoral sobre el sistema pedagógico de Dewey y sus puntos de encuentro con el catolicismo; en sus propias palabras ‘cristianizó a Dewey’, lo cual permitió que su pedagogía fuera aceptada y asumida por los católicos, al descubrir 14 principios pedagógicos de Dewey, conciliables con el cristianismo (HURTADO, 1994). Ello favoreció a que en el sector católico fuera finalmente acogida la pedagogía de Dewey y, por lo mismo, cuando en 1965 se planteó una Reforma Educacional inspirada en lo filosófico en el Humanismo Cristiano, pero en lo pedagógico en los planteamientos curriculares y evaluativos en los discípulos de Dewey, Tyler y Bloom, fuera algo natural. En el fondo, la pedagogía de Dewey, gracias a Hurtado, unió a laicistas y católicos (CAICEO ESCUDERO, 2016).

Regresando al Chile de 1973, se inició en el país una dictadura militar que duró 17 años; en este período se produjeron varios cambios en el sistema escolar que es necesario precisar para entender la política iniciada con la vuelta a la democracia en 1990. En efecto, el eje central de las nuevas políticas implementadas a partir de 1973 es el neoliberalismo, con lo cual se comienza a disminuir la responsabilidad del estado en el tema educativo y, aplicando el principio de subsidiaridad, se traspasa gran parte de tal compromiso a los privados; en el fondo se transforma el “estado docente” existente desde 1860 en el país a un “estado subsidiario” a partir de 1973. Al respecto, se indica:

Ciertamente, se dejan abiertas las puertas para que la educación quede en manos de los privados, dando la espalda a la tradición republicana de casi dos siglos, que reconoce a la educación como una atención preferente del Estado. Ello representa una continuidad con la normativa impulsada por el Ministro Abdón Cifuentes, casi dos siglos antes. Cuestión que irá más lejos al consolidarse el rol del Estado subsidiario. Esta suerte de privatización cerrará el circuito con la Ley N° 18.962 Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990, cuyo artículo tercero señala que el Estado tiene el deber de resguardar, especialmente, la libertad de enseñanza (OLIVA, 2008, p. 220).

Por lo mismo, los cambios realizados durante la dictadura militar fueron radicales, totalizantes y nacionales, enmarcados e impregnados de ideologías neoliberales y de nacionalismo autoritario (NÚÑEZ, 1995). Hay autores que dividen lo sucedido durante este régimen en dos períodos:

⁷ Canonizado como Santo en Roma por Benedicto XVI el 23 de octubre de 2005.

El primero (1973-1979) se caracterizó por una fuerte desarticulación de la estructura educativa, acompañada de represión, control y eliminación de los sindicatos docentes, el gremio profesional, las agrupaciones estudiantiles y todas aquellas organizaciones profesionales y educativas. El segundo (1980-1990) se focalizó en la descentralización y privatización del sistema educativo, proceso basado en la lógica del sistema socio-económico de mercado imperante (RUIZ, 1997; CORVALÁN, 2013 *apud* MORENO-DOÑA; JIMÉNEZ, 2014, p. 53).

En el segundo período mencionado se encuentran las más importantes políticas educacionales implementadas, a saber, la descentralización de la educación pública a través del proceso de municipalización iniciado en 1981⁸, traspasando las responsabilidades del estado a los gobiernos locales; en el fondo, todos los establecimientos educacionales públicos fueron entregados a los municipios para que asumieran como sostenedores, salvo 70 establecimientos técnico-profesionales, los cuales quedaron en poder del Ministerio de Educación, pero administrados por entidades privadas; para esto último se dictó el Decreto Ley 3.166 de 1980 (CHILE, 1980a); esto último implicó impulsar a entidades privadas, generalmente empresariales, a gestionar la educación, combinando subsidios estatales con financiamiento de privados.

Unido a lo anterior, se estableció a partir de 1974 cambiar la forma de cancelar la subvención estatal que se daba a los establecimientos educacionales desde 1953: Hasta el año anterior, se cancelaba con un año de retraso, lo cual posibilitaba que solo las instituciones religiosas o benéficas mantuvieran escuelas o liceos, pues necesitaban apoyo económico externo a ellas para mantener la gestión anual; en cambio, a partir de 1974 se comenzó a pagar la subvención mensualmente lo cual posibilitó el surgimiento de sostenedores privados que buscaban el lucro con la gestión de unidades educativas. A partir del proceso de municipalización iniciado en 1981, se igualó el sistema de financiamiento de la educación escolar entre sostenedores municipales y sostenedores privados, entregándoles a ambos la misma subvención mensual de acuerdo a la asistencia diaria de los estudiantes a clases. Como consecuencia de esta política, la matrícula de la educación municipal pasó del 78% a un 37% en el 2018, aumentando la matrícula de la educación particular subvencionada del 14% al 55% en iguales períodos y manteniéndose la matrícula del sector particular pagado en torno al 8%.

⁸ El 2 de mayo de 1980 se dictó el DFL N° 1-3.063 del Ministerio de Educación el cual estableció la municipalización de la enseñanza; el proceso se inició al año siguiente y su implementación finalizó en 1986.

Por otra parte, por la crisis económica de 1982, se comenzó a rebajar el gasto público en educación⁹, disminuyendo la subvención y focalizando los gastos en la educación parvularia, básica y especial, pues los focos de mayor necesidad se encontraban en esos niveles educacionales (MEMORIA CHILENA, 2018). Gracias a este énfasis, al finalizar la dictadura militar la cobertura de la educación básica respondía a todos los requerimientos del momento.

Unido a la descentralización, el Ministerio de Educación reemplazó orientaciones y contenidos en los planes de estudio, reemplazando en algunos programas, especialmente en historia y filosofía, contenidos conflictivos para el nuevo orden, sustituyéndolos por valores patrios (MEMORIA CHILENA, 2018).

La municipalización significó, a su vez, un deterioro de la situación de los profesores, pues se liberalizó el mercado laboral; los profesores de establecimientos públicos al ser traspasados a los municipios dejaron de ser empleados públicos y pasaron a ser empleados particulares de cada sostenedor municipal al igual que si trabajaran en el sector particular subvencionado.

Otra política implementada lo constituyeron las mediciones destinadas a evaluar la calidad de la educación impartida, para así medir el efecto de las políticas educacionales. Fue así como se comenzó a aplicar el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar -PER- a partir de 1982, tanto en 4° como en 8° básico; su diseño definitivo lo ejecutó el Departamento de Investigación y Tecnología de la Universidad Católica -DICTUC-, gracias a un Convenio con el Ministerio de Educación. Finalmente, en 1988, en la misma universidad, un grupo de investigadores, liderado por Erika Himmel¹⁰ puso en práctica el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación -SIMCE-, a fin de evaluar el rendimiento escolar y la calidad de la educación impartida a nivel de 4° y 8° básico de todos los establecimientos educacionales del país. Con ello se perseguía estimar la calidad de la educación impartida en cada establecimiento educacional; comparar dichos resultados, buscar los factores explicativos y evaluar los resultados de los programas pedagógicos. A partir de 1992, el SIMCE pasó a ser controlado por el Ministerio de Educación, a fin de dar cumplimiento a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la cual estableció que “Corresponderá al Ministerio de Educación Pública diseñar los

⁹ El presupuesto educacional del país bajó desde el 4,7% del PGB al 2,6%.

¹⁰ Premio Nacional de Educación 2011.

instrumentos que permitan el establecimiento de un sistema para la evaluación periódica, tanto de la enseñanza básica como media, de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de esos niveles” (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1990 *apud* CAICEO ESCUDERO, 2015b, p. 362).

Finalmente, cabe destacar que un día antes de abandonar el poder, el régimen militar publicó la ya mencionada LOCE, en la cual se regula el derecho constitucional de la "libertad de enseñanza"; fija los requisitos mínimos que deben cumplir los niveles de educación básica y media; regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento y establece normas para el proceso de reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel; indica escasos requisitos para abrir y sostener los establecimientos educativos y el establecimiento del lucro en la educación, fueron cuestionamientos hechos desde su aplicación (MEMORIA CHILENA, 2018).

Como puede apreciarse, durante la dictadura militar hubo transformaciones significativas de tipo ideológico que cambiaron el rumbo de la educación en Chile. Entre ellos, los más importantes fueron el poner fin al “estado docente” que durante más de 100 años había permitido que la educación pública fuera importante y cada vez más aumentara en su cobertura y calidad, transformando el sistema educacional chileno en ejemplo digno de imitar por otros países latinoamericanos; se impuso el “estado subsidiario” con lo cual se permitió que se deteriorara la educación pública y surgiera con fuerza una educación particular subvencionada por el estado, gracias a la cual, varios de los nuevos sostenedores que surgieron al amparo de las nuevas políticas, lucraron con fondos públicos. La municipalización, más que descentralizar la gestión educativa, favoreció la pérdida de derechos por parte de los docentes y asistentes de la educación y el deterioro de la calidad de la enseñanza y la disminución de los alumnos atendidos. La Ley Orgánica Constitucional para la Enseñanza -LOCE-, a su vez, consolidó las políticas establecidas y, esa ley con rango constitucional, impidió que se pudiera modificar por los quórum exigidos y permitió su continuidad y que no pudieran hacerse cambios significativos al grueso de la política educacional establecida, cuando el país volvió a la democracia. A pesar de que en el aspecto curricular esta Ley contiene aspectos novedosos y acorde a las teorías curriculares más recientes, como la posibilidad de que cada establecimiento educacional pueda establecer su propio Proyecto Educativo Institucional y sus propios Planes y Programas teniendo presente los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, su énfasis en general apunta a la libertad de enseñanza en

desmedro del derecho a la educación, una excesiva protección a la educación particular subvencionada, quedando la educación pública en segundo plano; contiene, a su vez, un artículo que enfatiza la seguridad nacional, propio de la dictadura militar.

El 11 de marzo de 1990, Patricio Aylwin asume la presidencia, elegido por la ciudadanía, representando a los Partidos de la Concertación por la Democracia y se pone fin a la dictadura militar; Augusto Pinochet entrega el poder ejecutivo, pero se mantiene como Comandante en Jefe del Ejército por 8 años; era lo establecido en la Constitución de 1980, pero, a su vez, se pactaron varias reformas constitucionales entre el nuevo gobierno y el saliente; por eso se habló que comenzaría una “democracia protegida”; de esta manera, la transición a la democracia se fundó en la continuidad e incluso profundización de gran parte del modelo implementado en dictadura y en la lógica del pacto social y el consenso; famosa es la frase del nuevo gobernante: se avanzará “en la medida de lo posible”¹¹. Se llegó a la democracia por la vía de las urnas, en paz y sin violencia, pero cediendo en algunas exigencias al gobierno militar.

En educación, hubo una continuidad en las políticas fundamentales implementadas en la dictadura y, en algunos casos, se profundizó. En efecto, se mantuvo la municipalización de la educación pública y la permanencia de esos establecimientos y los particulares gratuitos a través de la subvención mensual por asistencia promedio de los alumnos. Se profundizó el modelo con la aprobación en 1993 del “financiamiento compartido” para los establecimientos educacionales subvencionados por el estado; como una manera de allegar recursos al insuficiente financiamiento de los establecimientos educacionales se logró un acuerdo entre gobierno y oposición para que los padres pudieran aportar a la educación de sus hijos más allá de la subvención estatal; esta medida fue asumida por la gran mayoría de los establecimientos particulares subvencionados y una mínima parte de los liceos municipalizados, pues las escuelas básicas municipales quedaron excluidas. Esto significó en el tiempo que se produjera una gran brecha social entre el tipo de alumno de ambos sistemas: a las escuelas particulares subvencionadas iban quienes podían hacer el aporte y a las municipales iban los más pobres. A su vez, como el país crecía económicamente, las familias sentían que era mejor para sus hijos hacer un aporte y mandarlos a las escuelas particulares; socialmente, además, era mejor visto. Esta

¹¹ Frase típica por la cual siempre se recuerda al Presidente Aylwin.

profundización del modelo de educación subvencionada por el estado permitió la gran disminución de alumnos del sistema municipal y el gran incremento de los mismos en los establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido, tal como se indicó precedentemente. Esta situación, por su parte, llevará a que se diera el movimiento estudiantil del 2006, como se verá más adelante.

Entre los nuevos aportes al sistema educacional durante los primeros 15 años de los gobiernos de la Concertación, cabe destacar, el estatuto docente, el Programa de las 900 escuelas -P900-, los Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación -MECE-, los Proyectos de Mejoramiento Educativo -PME-, la Jornada Escolar Completa con financiamiento para ampliaciones de infraestructura, el aumento de la escolaridad obligatoria a 12 años y la creación de los Consejos Escolares. La estrategia general y la mayoría de las acciones puestas en ejecución se prepararon durante la dictadura militar en dos Centros importantes de Investigación ligados a la Iglesia Católica (CIDE¹² y PIIE¹³), gracias al apoyo de organismos internacionales. Gran parte de los profesionales de estos Centros se incorporaron a los nuevos gobiernos democráticos, ocupando cargos relevantes y constituyéndose en los principales impulsores de las nuevas políticas.

Como se señaló anteriormente, la situación de los profesores se encontraba en gran desmedro y estaban sujetos en el mercado laboral a la ley de la oferta y la demanda. Por ello, una de las primeras medidas tomadas fue enviar al Congreso un Proyecto de Estatuto Docente, el cual fue aprobado a través de la Ley N° 19.070 en 1991 (CHILE, 1991); en él se establecen, entre otros, un sueldo mínimo para todos los profesores -bastante superior al promedio cancelado en ese momento-, no quedando su remuneración sujeta al arbitrio de cada empleador, municipal o particular; establecimiento de plantas en los establecimientos municipales¹⁴ y cancelación de bienios para los docentes de este sector; si un docente, municipal o particular, es despedido durante el año escolar se le debe cancelar los meses que resten más la indemnización legal que le

¹² Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación; fundado por el sacerdote jesuita Patricio Cariola B.

¹³ Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación; fundado en la Pontificia Universidad Católica de Chile por Beatrice Ávalos y Ernesto Schiefelbein.

¹⁴ Esta situación no fue para todos; solo para los más antiguos y los profesores nuevos se contratan hasta hoy con un sistema que no le da estabilidad más allá de un año escolar; se llama “docente a contrata”.

corresponda; consejos de profesores en cada unidad educativa con una real participación de los mismos; reconocimiento de los cursos de perfeccionamiento y cancelación mensual de un bono de incentivo, evaluación de desempeño docente para el sector municipal¹⁵ y existencia de un Proyecto Educativo Institucional -PEI- en cada establecimiento educacional.

Tan pronto asumió el gobierno de Aylwin, se planteó por parte del Ministro de Educación, Ricardo Lagos Escobar¹⁶ que el problema del sistema escolar chileno no era de cobertura sino que de calidad, pues la dictadura militar había logrado cubrir las demandas de la educación básica¹⁷ en su totalidad, llegando a una cobertura del 96%, y en la educación media¹⁸ a un índice superior al 75% (CAICEO ESCUDERO; PARRAGUEZ, 2000). En ese contexto, enunció cuatro programas: el Programa de las 900 escuelas -P900-, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación -MECE-, Proyecto Enlaces y los Proyectos de Mejoramiento Educativo.

El P900 estaba dirigido al 10% de las escuelas básicas y liceos municipales y subvencionados que por su alta vulnerabilidad social y por encontrarse ubicadas en sectores marginales o periféricos tenían resultados muy bajos en el SIMCE. Las escuelas en esa época funcionaban en jornada de mañana o de tarde; así, por lo tanto, se envió a cada establecimiento la cantidad de monitores necesarios, según el número de cursos para que en jornada alterna a sus clases sistemáticas tuvieran actividades de reforzamiento lúdicas, tanto en lengua castellana como en matemática y ciencias. A lo largo de la implementación del programa, debían realizarse cinco acciones inmediatas: Mejorar la infraestructura, realizar talleres a los profesores, entregar textos escolares, habilitar bibliotecas de aula, entregar material didáctico y realizar los talleres de aprendizaje a los alumnos en las asignaturas mencionadas precedentemente. De esta forma, se comenzó a subir el rendimiento de los alumnos de esas unidades educativas (CAICEO ESCUDERO; PARRAGUEZ, 2000). Este programa se basaba en dos criterios articuladores del conjunto de las políticas educacionales de los años 90 que especifican la naturaleza del accionar público en educación, a saber:

¹⁵ Esta medida provocó gran resistencia entre los docentes y solo se pudo implementar a partir del 2003.

¹⁶ Posteriormente fue Presidente de la República entre el 2000 y el 2006.

¹⁷ Este tipo de educación equivale a la educación primaria en otros países.

¹⁸ Este tipo de educación equivale a la educación secundaria en otros países.

Programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje para el mejoramiento de la equidad” (OCDE, 2004, p. 20-21).

El Programa MECE respondió a los nuevos requerimientos: Elevar significativamente el rendimiento escolar y para todos los educandos del país por igual; esto último implicó apoyar en forma importante a los establecimientos educacionales que albergaban a los niños y jóvenes más desprovistos y desprotegidos, socialmente hablando. Para esta labor se contó con el apoyo financiero del Banco Mundial. Por ello se implementaron los siguientes Programas Mece: **(i)** Mece Básica: Proyecto que se preocupó de establecer estrategias de mejoramiento de la calidad y equidad de los establecimientos de educación básica municipal y particular subvencionado por el estado (92% de total del país). Se entendió por calidad y equidad: La mejora sistemática en amplitud, profundidad y relevancia, de los aprendizajes de competencias culturales de base; y la mejora progresiva de la distribución social de los aprendizajes, según orientaciones de igualdad de oportunidades y discriminación positiva a favor de los grupos en situación de riesgo educativo. **(ii)** Mece Rural: Proyecto especial para apoyar a las escuelas rurales que se distinguían de las urbanas por ser uni, bi o tridocentes y cuyos alumnos estaban más desprotegidos que los urbanos en cuanto a recursos y asistencia a clases; la deserción y la repitencia eran más críticas; el perfeccionamiento de los docentes era lo más urgente en realizar. Estas escuelas requerían una propuesta pedagógica especial que permitiera trabajar simultáneamente con niños de distinto nivel de escolaridad e incorporar elementos propios del mundo rural, pues las prácticas urbanas no les eran aplicables en muchos aspectos. Con el objetivo de superar el aislamiento del profesor rural se crearon microcentros de coordinación pedagógica, con el fin de que los maestros de escuelas cercanas se reunieran periódicamente para analizar las innovaciones aplicadas en cada establecimiento y hacer los respectivos seguimientos de esas experiencias (CAICEO ESCUDERO; PARRAGUEZ, 2000). **(iii)** Mece Media: Con el aumento significativo de la cobertura era necesario realizar un nuevo enfoque a este nivel de enseñanza, que lograra respetar las diferencias culturales de los distintos estudiantes y entregar una educación con aprendizajes significativos y relevantes (calidad), pero, al mismo tiempo, tratar de superar las desigualdades culturales de los estudiantes (equidad) (COX *et al.*, 1995). Para lograr lo anterior, se preocupó de

establecer estrategias en la renovación técnico-pedagógica, propiciando el trabajo en equipo entre profesores y directivos. Se hizo previamente un diagnóstico que arrojó cierta crisis en este nivel de enseñanza; el Programa apuntaba a resolver esa crisis con nuevos planes y programas y con una nueva actitud por parte de los docentes. El programa agregaba una intervención directa sobre el currículo (componentes), la metodología de trabajo de los profesores (componente gestión pedagógica) y sobre las actividades de los alumnos (componente jóvenes). El primer componente consistió en el diseño de un nuevo marco curricular para el nivel secundario; el segundo tuvo por propósito establecer un espacio de discusión y diseño profesional para cada liceo, que operara como una instancia docente permanente reguladora del proceso de cambio en el establecimiento; el tercero apuntó a redefinir la relación de alineación de muchos jóvenes con el liceo, en especial en contextos de pobreza, y se establecieron un conjunto de talleres (actividades curriculares de libre elección -ACLE-) que funcionaran los sábados y en período de vacaciones. Estas actividades se diseñaron con el objetivo de ofrecer nuevas y atractivas oportunidades de uso del tiempo libre para y con los jóvenes, con la idea de complementar y enriquecer los demás aspectos de la vida escolar; es decir, tratar de que la cultura juvenil permeara el quehacer educativo, convirtiendo el aprender en algo entretenido y con significado (CAICEO ESCUDERO, 2008).

El Proyecto Enlaces se comenzó a instalar una red informática en todas las escuelas básicas (a partir de 1992) y luego en los liceos, dotándolos de los equipos computacionales (entre 5 y 11 por unidad educativa); hoy se cubren todos los establecimientos educacionales del país (cerca de 10.500 establecimientos municipales y particulares subvencionados) y los propios establecimientos van incorporando más equipos para su quehacer. Esta tecnología, acompañada de internet, se ha ido transformando en un eficiente medio de aprendizaje para los alumnos y para la labor educativa de los profesores. Recientemente se ha ido instalando banda ancha para una mejor conectividad con apoyo del estado y de la Telefónica (Compañía de Telecomunicaciones), beneficiando a la gran mayoría de los establecimientos conectados a internet (CAICEO ESCUDERO; PARRAGUEZ, 2000).

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo -PME- consistían en que cada unidad educativa pudiera presentar Proyectos para conseguir recursos del estado a fin de solucionar los aspectos más urgentes de carácter pedagógico o instrumental, previo diagnóstico de los

educandos. Se pretende con esta estrategia fortalecer la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos, de tal forma que el equipo docente diseña las acciones más pertinentes para sus alumnos y establece metas, plazos y estrategias de evaluación; todo ello dirigido a enfrentar situaciones problemáticas y promover innovaciones en los procesos pedagógicos o de gestión. Esta iniciativa se fue transformando en una valiosa experiencia de descentralización pedagógica.

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) propuso como eje central de su gestión el iniciar la segunda fase exportadora del país, a fin de avanzar rápidamente al desarrollo. Sin embargo, al segundo año de su mandato se dio cuenta que había un gran déficit en educación y ello hacía inviable su deseo. Por lo mismo, en el Mensaje al Congreso del 21 de mayo de 1996 habló expresamente del inicio de una Reforma Educacional y se establecieron los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios (OFCM) para la Educación Básica¹⁹ (1996) y para la Educación Media²⁰ (1998), de acuerdo a la ya mencionada LOCE. Aquí el foco estuvo en la reforma curricular, producto de los nuevos Planes y Programas que se iniciaron a partir de los OFCM²¹, y como medidas de apoyo la intensificación de los programas de mejoramiento escolar y de políticas de fortalecimiento de la profesión docente. Como una medida concreta del cambio que se iniciaba se promulgó la Ley de Jornada Escolar Completa - JEC-, lo cual implicaba mayor permanencia del alumno en la unidad educativa, a fin de lograr mejores aprendizajes. El aumento del tiempo en la escuela había estado presente en varias medidas adoptadas en los años anteriores, aumentando de 37 a 40 el número de semanas de clases por año. En 1995 se creó una subvención de reforzamiento educativo, que permitía que los alumnos que lo solicitaran contaran con más horas de aprendizaje durante los últimos meses del año. Esta iniciativa de extensión a jornada completa representó que en la Enseñanza Básica las horas semanales de clases se elevaron de 30 a 38, y en la Enseñanza Media a 42. Es decir, la

¹⁹ A través de un Decreto N° 40 de 1996, se determinan los objetivos (las competencias) y los contenidos mínimos obligatorios (conocimientos específicos) para la educación básica.

²⁰ A través del Decreto 220-98, Chile, 1998.

²¹ Se puede distinguir dos clases de objetivos: Los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) referidos al fortalecimiento de la formación ética, al crecimiento y la autoafirmación personal, a la persona y su entorno, y al desarrollo del pensamiento y que deben ser tomados en cuenta por el establecimiento en la definición de su proyecto educativo y en sus planes y programas; y los Objetivos Fundamentales Verticales (OFV) que son aquellos que están orientados al logro de competencias en determinados dominios del saber y del desarrollo personal, que se aplican en determinados cursos niveles y cursos y cuyo logro demanda aprendizaje.

mayor cantidad de horas sumadas a lo largo de los 12 años de escolaridad equivalen a más de dos años de actividad escolar suplementaria con respecto al régimen de doble jornada. Los estudios internacionales respaldaban sólidamente el positivo impacto de una mayor permanencia en el colegio en la calidad de la educación. En la preparación de la Reforma se tuvo a la vista, entre otros, un estudio muy influyente, “Prisoner of Time”, efectuado en los Estados Unidos por la National Education Commission on Time and Learning, y una revisión de 130 investigaciones sobre esta materia realizada por The Brookings Institution, donde se concluye que el 97% de ellas respaldaba la afirmación de que existe un vínculo muy consistente entre la permanencia durante un período más largo en la escuela y el logro de mejores resultados. El Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), nombrada por el Presidente Frei, avalaba también la JEC; se le conoce como Informe Brunner.

La Jornada Escolar Completa significó no solo aumentar el tiempo de contrato de los profesores, para cuyo fin hubo que elevar el monto de la subvención mensual, sino también un cambio estructural de las instalaciones escolares en la gran mayoría de los colegios del país y, por tanto, efectuar una cuantiosa inversión en infraestructura; para ello, se firmaba un Convenio entre la unidad educativa solicitante y el Ministerio de Educación con el plan de construcción establecido, según necesidades. Quienes más usaron estos aportes extraordinarios para construcción fueron los establecimientos particulares subvencionados; a ellos se les hipotecaba el terreno y la construcción existente por un período de 15 a 30 años, según el aporte solicitado (CAICEO ESCUDERO, 2006). Esta política de favorecer en aportes extraordinarios para construcción a los sostenedores privados revela la profundización del modelo dejado por la dictadura.

Es importante subrayar que como una manera de aumentar los años de escolaridad en la población chilena se realizó una reforma constitucional y se elevó a 12 años la obligatoriedad de la educación en el país a partir de la Ley N° 19.876 del 2003 (CHILE, 2003) . Esto, sin duda, fue un avance significativo que ha llevado a Chile a tener años de escolaridad similares a los de países desarrollados. Esta Ley, a su vez, obliga al Estado a entregar educación gratuita a todos los chilenos, tanto en la educación básica como en la enseñanza media. Textualmente se establece:

La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad (CHILE, 2003, artículo único).

Finalmente en este período cabe destacar la creación de los Consejos Escolares a través de la Ley N° 19.979 del 2004 (CHILE, 2004). En el Art. 7° se establece su existencia y composición:

En cada establecimiento educacional subvencionado deberá existir un Consejo Escolar, que será un órgano integrado a lo menos por el director del establecimiento que lo presidirá; por el sostenedor o un representante designado por él; un docente elegido por los profesores del establecimiento; un representante de los asistentes de la educación del establecimiento, elegido por sus pares mediante un procedimiento previamente establecido por estos; el presidente del centro de padres y apoderados, y el presidente del centro de alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media (CHILE, 2004, Art. 7°).

Este Consejo deberá funcionar a lo menos 4 veces en el año escolar y, en forma extraordinaria todas las veces que se requiera. El Consejo es informativo y consultivo. En el Art. 8° se indican entre otras materias a informar por parte del Director, que lo preside: El logro de los aprendizajes de los alumnos, las visitas inspectivas realizadas por el Ministerio de Educación²² con sus resultados, informar sobre el movimiento financiero. A su vez, entre las materias a consultar, se encuentran: El Proyecto Educativo Institucional, proyectos de mejoramiento, informe anual de gestión, calendario anual y modificaciones al reglamento interno.

Los Consejos Escolares han servido para que haya mayor participación por parte de los miembros de la comunidad escolar y para que haya mayor transparencia en la gestión.

Debido a lo indicado en páginas anteriores, se ha podido constatar que el “estado subsidiario” continuó en educación durante los primeros 15 años de los gobiernos de la Concertación; ello condujo a que durante el año 2006 se produjera la denominada “Revolución Pingüina”. Fue organizada por los estudiantes de enseñanza media y hubo dos grandes movilizaciones: La primera entre abril y junio y la segunda entre septiembre y octubre; su bandera de lucha era el derecho a la educación, en respuesta a la privatización del sistema escolar, establecido durante la dictadura militar. Las demandas específicas del movimiento

²² A contar del 2012 las inspecciones las realiza la Superintendencia de Educación Escolar.

estudiantil fueron: **(i)** Derogación de la LOCE. **(ii)** Fin de la municipalización de la enseñanza. **(iii)** Evaluación y reformulación de la JEC. **(iv)** Gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria -PSU-²³. **(v)** Pase escolar gratuito para el transporte escolar.

La respuesta de la autoridad a tales demandas se negoció y solo se resolvieron en forma inmediata los puntos iv y v. Para los otros se solicitó más tiempo²⁴ y se comenzó a estudiar la derogación de la LOCE; ello pudo concretarse con la aprobación de la Ley General de Educación -LGE-, N° 20.370 en el 2009 (CHILE, 2009); para lograrlo hubo un acuerdo especial con la oposición, pues se requería un quórum calificado, muy superior a la mayoría. Esta Ley parte enunciando lo que abarca:

[...] regula los derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa; fija los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de educación parvularia, básica y media; regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educacionales de todo nivel, con el objetivo de tener un sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su servicio (CHILE, 2009, Art. 1).

Por su parte, en otro artículo se define el concepto de educación como se entenderá en el país; al respecto, se describe una educación que parte más bien considerando al alumno como persona, concepto ligado más a la concepción cristiana de hombre que a la concepción laica que predominó cuando se dio el “estado docente”; seguramente este punto fue acordado con la oposición de derecha para obtener su aprobación. Textualmente, se señala:

La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país (CHILE, 2009, Art. 2).

Otro aspecto importante de la LGE es que define a la educación como un derecho y que reconoce un sistema mixto en la educación chilena. Al respecto, se indica:

²³ Prueba obligatoria para postular a la educación universitaria.

²⁴ De hecho prácticamente todas las demandas se fueron satisfaciendo paulatinamente, finalizando el 2017.

La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde preferentemente a los padres el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea esta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos (CHILE, 2009, Art. 4).

Nuevamente aquí se nota una transacción, pues se mezclan el derecho a la educación -propio de la concepción de “estado docente”- con los derechos de los padres a elegir la educación que deseen para sus hijos -propio de la concepción de “libertad de enseñanza”-.

Finalmente, otro aspecto relevante lo constituye el hecho de dejar establecido que se creará una Agencia de Calidad y una Superintendencia de Educación Escolar, entidades que velarán por el cumplimiento de los estándares mínimos de aprendizaje que deben lograr los alumnos en los diferentes niveles del sistema y por el correcto uso de los recursos públicos entregados por el estado.

Mientras se estaba tramitando en el Congreso la LGE, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se aprobó en el 2008 la Ley N° 20.248 (CHILE, 2008) denominada Ley de Subvención Escolar Preferencial -SEP-. Esta normativa se basa en la experiencia del P-900 aplicado en los primeros años de la última década del siglo pasado, en el sentido de favorecer a los establecimientos educacionales municipalizados o particulares subvencionados que tengan alumnos vulnerables -la ley los llama prioritarios²⁵- con una subvención adicional para que realice un Plan de Mejoramiento Educativo -PME también aplicado anteriormente- que beneficie a todos sus alumnos, pero especialmente a los prioritarios; los recursos recibidos solo deben gastarse en las medidas o acciones contempladas en el PME (Art. 6°). La diferencia con la experiencia anterior se encuentra en que la Ley SEP entrega los recursos directamente a cada unidad educativa para que los utilice; en cambio, en el P-900, era el propio Ministerio de Educación quien enviaba al personal y al material necesario, cancelando a los profesionales y las adquisiciones realizadas. Este hecho revela que el modelo dejado por la dictadura se sigue profundizando al entregar más recursos directamente a entidades particulares.

²⁵ Son determinados anualmente por el Ministerio de Educación y corresponden al 40% de las familias de menores ingresos de la población.

El ingreso al régimen de la Ley SEP es voluntario para cada unidad educativa, previa firma de un Convenio con el Ministerio de Educación de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, cuya duración será de cuatro años renovable por períodos iguales, siempre que cumpla las normas del Convenio, gastando los recursos recibidos en lo que estipula la ley y el PME, y que utilice a lo menos el 75% de lo recibido y el Director rinda cuenta pública del movimiento financiero; a su vez, a los alumnos prioritarios no se les puede cobrar bajo ningún concepto (Art. 7°). La incorporación de los alumnos a los beneficios de esta ley fue paulatina hasta incorporar los 14 niveles escolares (Prekínder a IV Año Medio). Sobre los resultados de esta Ley, algunos investigadores señalan:

Considerando la importante cantidad de recursos, los cambios en la estructura de financiamiento y las transformaciones en el proceso de mejora continua que ha generado, la SEP se considera una de las mayores reformas de las últimas décadas. Se entregan resultados de estudios preliminares de la SEP en tres áreas: la entrega de mayores oportunidades de elección a los alumnos vulnerables, la mejora de resultados académicos y la mayor integración del sistema. Los resultados muestran que, a pesar de ser una política bien orientada y con importantes logros, la SEP no puede considerarse el principal mecanismo para que las escuelas cierren las brechas de calidad [...] (VALENZUELA; VILLARROEL; VILLALOBOS, 2013, p. 113).

Durante la primera administración de Sebastián Piñera (2010-2014) se creó la categoría de “alumnos preferentes” -aquellos cuyas familias de clase media se encuentren entre el 41% y el 80% de la población en cuanto a sus ingresos-. El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) implementó tal medida y la incorporó en la Ley de Inclusión.

Existe en el país una larga tradición respecto a la educación diferencial o especial (CAICEO LEY N° 20.370, 2010b) y hace varias décadas que se contratan profesionales del área para atender a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Sin embargo, para agregar más recursos a los establecimientos que tengan alumnos con necesidades educativas especiales transitorias -NEET- o permanentes -NEEP- se estableció en el 2009, a través del Decreto 170 el Programa de Integración Escolar -PIE-. A través de este programa, una vez diagnosticado por un profesional competente, se aceptan 5 alumnos con NEET y 2 con NEEP por curso, recibiendo el establecimiento educacional el equivalente a tres subvenciones normales por cada alumno del PIE con las cuales debe contratar el personal necesario (Educadores Diferenciales, Psicólogo, Fonoaudiólogo) y adquirir los materiales adicionales para proporcionar apoyos y equiparar oportunidades de aprendizaje y participación para todos los estudiantes.

En el 2011 se aprueba la Ley N° 20.529 (CHILE, 2011) que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. La política implícita en esta normativa insiste en “asegurar la equidad, entendida como que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad” (CHILE, 2011, Art. 1). La Agencia de Calidad, a su vez:

[...] comprenderá, entre otros, procesos de autoevaluación, evaluación externa, inspección, pruebas externas de carácter censal²⁶ y, cuando corresponda, apoyo técnico pedagógico en la elaboración e implementación de planes de mejora educativa a nivel de establecimientos que permitan desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades (CHILE, 2011, Art. 2).

Además, fijará los estándares de aprendizaje de los alumnos para todos los niveles y ordenará a todos los establecimientos anualmente, según los grados de cumplimiento en cuatro categorías: **(i)** Establecimientos con desempeño alto; **(ii)** con desempeño medio; **(iii)** con desempeño medio-bajo y **(iv)** con desempeño insuficiente. Los que estén en la última categoría tendrán cuatro años para recuperarse con apoyo del Ministerio de Educación; de lo contrario se cerrarán. Esta Ley crea también la Superintendencia de Educación Escolar, la cual será la instancia fiscalizadora para todos los establecimientos, velando por el cumplimiento de todas las normativas educativas existentes y por el correcto uso de los recursos entregados por el Estado y aporte de particulares, si los hubiere. Con esta normativa se consagra, a su vez, para todos los recursos la rendición de cuentas públicas y de entregar anualmente el movimiento financiero con ingresos y gastos a la Superintendencia.

Uno de los aspectos más controvertidos de las demandas estudiantiles era poner fin al lucro en educación. Sin embargo durante el año 2011 hubo nuevos movimientos de los estudiantes secundarios y universitarios, agregando a la anterior demanda, la exigencia de una educación pública gratuita y de calidad, poniendo en jaque a la primera administración Piñera y derribando al Ministro de Educación Joaquín Lavín. Por lo mismo, Michelle Bachelet, en su segundo mandato, envió tan pronto asumió un Proyecto de Ley que pusiera fin al lucro, a la selección y al financiamiento compartido; después de un debate de más de un año en el Congreso Nacional, se aprueba la Ley N° 20.845 en el 2015 (CHILE, 2015), llamada de Inclusión Escolar.

²⁶ Pruebas nacionales -SIMCE- e internacionales -TIMSS y PISA-.

En realidad esta política pública afecta más bien a los colegios particulares subvencionados, pero comienza a cambiar el enfoque educacional del país: se mantendrá la educación particular financiada por el estado, pero con restricciones en la selección de alumnos, que sea gratuita y que la personalidad jurídica de las instituciones sean entidades sin fines de lucro (fundaciones o corporaciones) y se privilegiará la educación pública.

Para enfatizar esto último se dictan dos nuevas leyes: La de Desarrollo Profesional Docente y la de Educación Pública, que pondrá fin a la municipalización del sistema escolar. La primera con el N° 20.903 en el 2016 (CHILE, 2016) y la segunda con el N° 21.040 en el 2017 (CHILE, 2017). Con la primera se establece que la formación inicial debe ser entregada por universidades acreditadas y con las carreras también; que el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas -CPEIP- del Ministerio de Educación deberá preocuparse de un perfeccionamiento gratuito para los docentes; que existirá un proceso de inducción para los docentes que se inicien en su carrera profesional; la creación del docente mentor para apoyar a sus colegas; disminución del tiempo en aula e incremento del tiempo para preparar material y cumplir con las correcciones de sus evaluaciones²⁷; una carrera docente con cinco niveles (los tres primeros obligatorios: tramo profesional inicial, temprano y avanzado; los otros dos optativos: Experto **I**. y Experto **II**). Dependiendo del tramo en que se encuentre el docente recibirá una mayor remuneración como una asignación; deberá ir subiendo en los tramos obligatorios por evaluación con instrumento portafolio y con instrumento de evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos; el profesor que se mantenga más de dos veces en el tramo inicial y no pueda avanzar, será desvinculado. El problema que se ha suscitado con esta política pública es que solo los docentes del sector municipal ingresaron al sistema en el 2017, siempre que hubieran realizado satisfactoriamente la evaluación de desempeño docente implementada desde el 2003; los del sector particular subvencionado y los regidos por el Decreto 3.166 (CHILE, 1980a) comenzarán a ingresar por séptimos desde el 2019 al 2025; las educadoras de párvulos de los organismos públicos se integrarán por séptimos entre el 2020 y el 2026; aquí se percibe una clara discriminación a los profesionales del sector particular subvencionado y a las educadoras de párvulos, privilegiando a los docentes del sector público.

²⁷ De 75% en aula se pasó en el 2017 a 70% y en el 2019 se pasará al 65%.

En cuanto a la ley que establece la educación pública es necesario precisar que existirá un largo plazo para su implementación (8 o más años). Las municipalidades irán paulatinamente entregando los establecimientos educacionales bajo su administración a los Servicios Locales de Educación Pública que se irán creando en el país, para llegar a un total de 70. Con esta ley se pone fin a las demandas de los estudiantes en el 2006 y se comienza a fortalecer la educación pública.

3 Conclusiones

Con los antecedentes entregados se ha podido apreciar el esfuerzo democratizador de la educación que ha tenido el país a través de sus diferentes políticas públicas expresadas en sus leyes desde comienzos del siglo XX y que, a pesar del cambio de paradigma impuesto por la dictadura militar, de pasar del “estado docente” al “estado subsidiario”, se siguió avanzando en cobertura. Con la vuelta a la democracia se ha avanzado en mejorar la calidad y la equidad del proceso de aprendizaje, bastante deteriorado, pero se prosiguió con el modelo implementado en los 17 años de la gestión militar.

Solo, gracias a los movimientos estudiantiles del 2006 y el 2011, se fue avanzando en iniciar cambios del modelo, como fueron el cambio de la LOCE por LGE, la Ley SEP, la creación de la Agencia de Calidad y de la Superintendencia de Educación Escolar, el fin al lucro, al financiamiento compartido y a la selección en el ingreso a la educación financiada por el estado y el inicio de los Servicios Locales para poner fin a la municipalización de la educación. Sin embargo, se mantendrá la existencia de una educación mixta financiada por el estado de acuerdo a lo expresado en las mismas últimas leyes señaladas.

A través de las diferentes leyes se ha podido ir percibiendo las políticas públicas existentes en educación en Chile en los últimos treinta años. Además se ha comprobado que las leyes consensuadas se mantienen las políticas públicas en el tiempo, como se constata que todas las existentes antes de 1973 se mantienen hasta hoy; en cambio, las que surgieron bajo la dictadura militar, a pesar del pacto del gobierno democrático con la dictadura saliente en 1990, se han comenzado a dismantelar desde el 2009 en adelante.

Referências

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Influencia pedagógica de Dewey en Chile. **Asunción: Estudios Paraguayos**, Asunción, v. 18, n. 1-2, p. 261-304, dez. 1995.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Algunos antecedentes sobre la presencia de la Escuela Nueva en Chile durante el siglo XX. *In: ANUARIO DE HISTORIA DE LA EDUCACIÓN*, 6., 2005, Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. **Anais [...]**. Buenos Aires, Argentina: Sociedad Argentina de Historia de la Educación, Prometeo Libros, 2005. p. 31-49.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Infraestructura escolar en Chile: de la pedagogía de la homogeneidad a la pedagogía de la diferencia. **Revista Intramuros**, Santiago de Chile, v. 6, n. 18, p. 33-38, dez. 2006.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Educación 1990-2008: Las Reformas de la Concertación. **Revista Intramuros**, Santiago de Chile, v. 8, n. 21, p. 16-21, set. 2008.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Luis Gómez Catalán y su aporte a las políticas educacionales en la reforma educacional de 1927 en Chile. **Revista Electrónica Diálogos Educativos**, Santiago de Chile, v. 10, n. 19, p. 19-35, ago. 2010a.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Esbozo de la educación especial en Chile: 1850 - 1980. **Revista Educación y Pedagogía**, Medellín, v. 22, n. 57, p. 31-50, maio/ago. 2010b.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Reforma educacional de 1965 en Chile: participación de Mario Leyton Soto. **Revista Electrónica Diálogos Educativos**, Santiago de Chile, v. 13, n. 26, p. 3-17, 2013.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Amanda Labarca, importante educadora feminista del Siglo XX en Chile. **Cadernos de História da Educação**, Uberlândia, v. 14, n. 3, p. 915-930, set./dez. 2015a.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Los sistemas estandarizados de evaluación en Chile: participación de Mario Letyton Soto y Erika Himmel König. **Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria**, Salamanca, n. 34, p. 357-371, 2015b.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Patricio Cariola Barroilhet y su aporte a la renovación pedagógica en la segunda mitad del Siglo XX en Chile. **Revista História da Educação**, Porto Alegre, v. 19, n. 47, p. 149-174, set./dez. 2015c.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. Aportes de Ernesto Schiefelbein para mejorar la calidad de la educación en Chile y Latinoamérica. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 24, n. 57, p. 639-659, set./dez. 2015d.

CAICEO ESCUDERO, Jaime. **La pedagogía de Dewey en Chile**: su presencia, a través de sus discípulos, durante el Siglo XX. Santiago de Chile: Departamento de Contabilidad y Auditoría y Departamento de Educación de la Universidad de Santiago de Chile, 2016.

CAICEO ESCUDERO, Jaime; PARRAGUEZ, Sonia. Calidad y equidad de la educación: la experiencia chilena en la década del 90. **PsicoPedagógica**, Mendoza, v. 4, n. 4, p. 29-36, 2000.

CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 3.654. Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 20 agosto 1920. Disponible em: <http://bcn.cl/1w4uz>. Acesso em: 15 set. 2018.

CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto con Fuerza de Ley n° 7.500. Reforma Educacional. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 10 de dic. 1927. Disponible em: <http://bcn.cl/1vm2r>. Acesso em: 21 set. 2018.

CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto con Fuerza de Ley n° 178. Promulgado el 13 de Mayo. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 28 mayo 1931. Disponible em: <http://bcn.cl/1v8vy>. Acesso em: 21 set. 2018.

CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto con Fuerza de Ley n° 3.166. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 29 enero. 1980a. Disponible em: <http://bcn.cl/1uzdh>. Acesso em: 21 set. 2018.

CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto con Fuerza de Ley n° 1-3.063. Reglamenta aplicacion inciso segundo del artículo 38° del DL. n° 3.063, de 1979. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 2 de mayo 1980b. Disponible em: <http://bcn.cl/1vhvk>. Acesso em: 21 set. 2018.

- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 18.962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 10 de marzo 1990. Disponible em: <http://bcn.cl/1uzde>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 19.070. Estatuto Docente. Promulgado el 27 de junio. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 1 jul. 1991. Disponible em: <http://bcn.cl/1uy48>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 40. Fija Objetivos y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica Chilena. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 24 enero 1996. Disponible em: <http://bcn.cl/1ux1a>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Decreto 220. Establece Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para Enseñanza Media y Fija Normas Generales para su Aplicación. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 4 jun. 1998. Disponible em: <http://bcn.cl/1uw4w>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 19.786. Reforma Constitucional que establece la Obligatoriedad y Gratuidad de la Educación Media. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 22 mayo 2003. Disponible em: <http://bcn.cl/1vc1b>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 19.979. Modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros Cuerpos Legales. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 6 nov. 2004. Disponible em: <http://bcn.cl/1uxhs>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 20.248 que establece la Ley de Subvención Escolar Preferencial. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 1 feb. 2008. Disponible em: <http://bcn.cl/1uv4p>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley n° 20.370 que establece la Ley General de Educación. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 12 de sept. 2009. Disponible em: <http://bcn.cl/1uvx5>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 20.529 que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 27 agosto 2011. Disponible em: <http://bcn.cl/1uv5c>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar que regula la Admisión de los y las Estudiantes, Elimina el Financiamiento Compartido y Prohíbe el Lucro en Establecimientos Educativos que Reciben Aportes del Estado. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 8 jun. 2015. Disponible em: <http://bcn.cl/1uv1u>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 20.903 Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 1 abr. 2016. Disponible em: <http://bcn.cl/1uzzn>. Acceso em: 21 set. 2018.
- CHILE. BCN - Biblioteca del Congreso Nacional. Ley N° 21.040 Crea el Sistema de Educación Pública. **Diario Oficial**, Santiago de Chile, 24 nov. 2017. Disponible em: <http://bcn.cl/22s0j>. Acceso em: 21 set. 2018.
- COX, Cristian *et al.* **Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes.** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 1995.
- HURTADO, Alberto. **El sistema pedagógico de dewey ante las exigencias de la doctrina católica.** 2. ed. Santiago de Chile: Universidad Católica Blas Cañas, 1994.
- INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CHILENA (Informe Brunner). **Los desafíos de la educación chilena frente al Siglo XXI.** Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1994.
- LAHERA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas.** Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- LEYTON, Mario. **La experiencia chilena: la reforma educacional 1965-1970.** Santiago de Chile: Ministerio de Educación- Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, 1970.
- MEMORIA CHILENA. **La descentralización de la educación.** Disponible em: <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-93243.html>. Acceso em: 14 out. 2018.

MOLINA, Sergio. Un centro de investigación que abre surcos. *In: MILOS, P. CIDE 40 años*. Santiago, Chile: Editorial CIDE, 2004. p. 7-12

MORENO-DOÑA, Alberto; JIMÉNEZ, Rodrigo Gamboa. Dictadura chilena y sistema escolar: 'a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación'. **Educación en Revista**, Curitiba, n. 51, p. 51-66, jan./mar. 2014.

NÚÑEZ, Iván. **Reformas educacionales e identidad de los docentes en Chile: 1960-1973**. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIE, 1990.

NÚÑEZ, Iván. Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena. **Pensamiento Educativo**, Santiago de Chile, v. 17, n. 2, p. 173-189, agosto/diez. 1995.

OCDE - ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. **Chile, revisión de las políticas nacionales de educación**. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo, 2004.

OLIVA, María Angélica. Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. **Estudios Pedagógicos**, Valdivia, Chile, v. 34, n. 2, p. 207-226, ago./dez. 2008.

PÍO XI. **Divini Illius Magistri** (1929). Santiago de Chile: Ediciones San Pablo, 1967. .

SALAS, Darío. **El problema nacional**. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar. 2. ed. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1967.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. **La reforma integral de la educación chilena**. Documento de la Oficina de Planeamiento de la Superintendencia de Educación. Santiago de Chile: Ministerio de Educación Pública, 1996.

VALENZUELA, Juan Pablo; VILLARROEL, Gabriel; VILLALOBOS, Cristóbal. Ley de subvención escolar preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. **Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana**, Santiago de Chile, v. 50, n. 2, p. 113-131, jul./dez. 2013.