

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/345807808>

# Políticas educacionales en Chile: Estado, Mercado y Rendición de Cuentas

Chapter · November 2020

---

CITATION

1

---

READS

3,771

2 authors:



**Cristián Bellei**

University of Chile

114 PUBLICATIONS 3,874 CITATIONS

SEE PROFILE

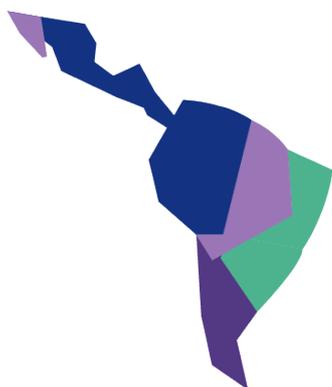


**Gonzalo Muñoz**

Universidad Diego Portales

69 PUBLICATIONS 1,172 CITATIONS

SEE PROFILE



# LAS LLAVES DE LA EDUCACIÓN

Estudio comparado sobre la  
mejora de los sistemas educativos  
subnacionales en América Latina

INFORME N° 5: Políticas educacionales en Chile en las últimas décadas. Entre el Estado, el mercado y la rendición de cuentas basada en tests de logro académico

AUTORES: Cristian Bellei y Gonzalo Muñoz

INSTITUCIÓN: Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile

## Contenido

Introducción .....	2
Contexto histórico e institucional del sistema educacional chileno (Independencia hasta inicios de los 2000) .....	2
El sistema educacional y la reforma bajo crítica (2000-2006).....	7
La emergencia del Estado evaluador: reforma educacional basada en estándares (2006-2014) .....	10
El intento de superar el mercado como rector del sistema escolar chileno (2014-2018).....	14
Reflexiones finales: un futuro abierto .....	20
Referencias bibliográficas .....	24
Acerca de los autores y de las instituciones.....	30

## Introducción

Este informe presenta una síntesis de la agenda de política educativa en Chile durante el período 2000-2019, en el marco del proyecto de investigación *“Las llaves de la educación. Estudio comparado sobre la mejora de los sistemas educativos subnacionales en América Latina”*. Éste se propone analizar los sistemas educativos de América Latina que mejoraron en mayor medida su calidad educativa durante los últimos 15 años (2004-2019), a partir del estudio de los sistemas educativos subnacionales de seis países de la región que tienen amplias facultades descentralizadas.

El documento describe la trayectoria de política educativa que ha seguido Chile, deteniéndose principalmente en las últimas dos décadas, contexto en el que se insertan los casos subnacionales estudiados en esta investigación. El texto corresponde a un análisis de los autores, con respaldo en los documentos oficiales y la evidencia disponible sobre el caso chileno. Además de analizar las políticas en base a cuatro períodos claramente diferenciables desde el punto de vista de sus políticas, el informe cierra con una breve reflexión en torno al futuro de las políticas educacionales en Chile y sus dilemas.

## Contexto histórico e institucional del sistema educacional chileno (Independencia hasta inicios de los 2000)

Históricamente la educación en Chile tuvo un desarrollo lento y desigual. Si bien la Constitución de 1833 estableció que “la educación pública es una atención preferente del Gobierno”, en la realidad el impulso educacional fue feble. Solo hacia mediados del siglo XIX se puede hablar del inicio de la construcción un sistema educacional, con la fundación de la Universidad de Chile y la Escuela Normal de Preceptores, ambas en 1842. Luego, en 1860, la Ley de Instrucción Primaria estableció la responsabilidad del Estado de proveer educación gratuita a la población mediante escuelas fiscales y municipales, reconociendo, además –bajo el principio de la libertad de enseñanza–, la legitimidad de las escuelas privadas, algunas de las cuales comenzó tempranamente a apoyar económicamente. Desde esa década la educación pública en Chile fue mayoritaria, pero atendiendo siempre a una fracción menor de la población, especialmente sectores altos y medios de las ciudades (Bellei y Pérez, 2010; Núñez, 2015).

Desde esta precaria base institucional, el Estado nacional comenzó a expandir su labor educativa, desplazando tanto a los municipios –que escasamente cumplieron su mandato de promover la educación de su población– como a la Iglesia Católica y otros grupos privados, los cuales no mostraron mayor interés en la educación de las masas y se concentraron en las elites. Los liceos públicos y sus preparatorias, junto a los colegios privados, formaban a las clases alta y media en las zonas urbanas, quienes luego asistían a la universidad u ocupaban los puestos de administración. Las escuelas primarias y las de oficio daban rudimentos de lectoescritura y matemáticas, junto con capacitación laboral para los sectores populares y la clase obrera, principalmente en zonas urbanas. En el campo, la regla era el analfabetismo. Aunque creciente en cobertura, este esquema de segmentación socioeducativa institucionalizada perduró hasta bien avanzado el siglo XX, cuando la reforma educacional de 1965 acabó con él (Bellei y Pérez, 2016).

La administración de este “Estado Docente” –concepto que sintetiza la idea de un Estado que asume la responsabilidad, rectoría y en buena medida provisión del servicio educativo– fue crecientemente centralista, burocrática y altamente jerárquica (Núñez, 1984). Su consolidación institucional se alcanzó en la segunda década del siglo XX con la creación del Ministerio de Educación (Mineduc), en 1927, que concentró las funciones normativas, curriculares, supervisoras, administrativas y financieras del conjunto del sistema escolar. La organización del Mineduc a nivel central resolvía sobre la administración escolar, incluyendo la contratación de directivos y docentes. Este centralismo se afianzó con el crecimiento cuantitativo hasta volverse un aparato técnico-burocrático difícil de gestionar. Adicionalmente, el enorme impulso democratizador del acceso a la educación secundaria y de combate a la deserción escolar en la primaria, iniciado en la reforma de 1965 y continuado hasta el golpe militar de 1973, llevó al sistema educacional público hasta su máxima expresión histórica (Núñez, 1984).

Un rasgo definitorio del desarrollo histórico de la educación chilena fue que el Estado asumiera directamente la provisión del servicio educacional, siendo éste garantizado normativamente a la población y entregado de manera gratuita como un derecho y una obligación. La educación pública tenía para el Estado un valor irremplazable dentro del proyecto republicano, democrático y desarrollista, según el período histórico del que se trate (Bellei y Pérez, 2010). Por cierto, tempranamente el Estado garantizó la libertad de enseñanza reconociendo la educación privada e, incluso, promovió el carácter mixto del sistema educacional entregándole financiamiento, aunque siempre dentro de un esquema con una inequívoca hegemonía del sistema público. Así, y hasta el advenimiento de la dictadura en el

último cuarto del siglo XX, tanto los recursos financieros como las políticas educacionales se orientaron fundamentalmente a expandir y consolidar la educación pública.

Como parte de un proceso más amplio de reformas económicas, políticas y sociales, la dictadura cívico militar (1973-1989) implementó una reforma educacional que modificó sustancialmente los dos rasgos definitorios que caracterizaron el desarrollo educacional chileno durante la mayor parte de los siglos XIX y XX: la preeminencia de la educación pública por sobre la privada y el rol directo del Estado nacional en la provisión de dicha educación pública. Ideológicamente se trató del reemplazo de la noción de “Estado docente” por otra de “mercado educacional”, inspirada en las premisas del neoliberalismo económico.

Esencialmente, la reforma neoliberal buscó introducir dinámicas de mercado como modo de regulación de la provisión de la educación en Chile (Prieto, 1983; Jofré, 1988; Bellei, 2015). Para ello, modificó el sistema de financiamiento, creando un mecanismo de “subvención a la demanda” (tipo “voucher”, aunque entregado a los dueños de las escuelas directamente y no a las familias) consistente en un pago mensual per cápita del Estado a los proveedores educacionales (denominados “sostenedores”) de acuerdo a la asistencia efectiva de alumnos a sus establecimientos educacionales. Esta subvención pasó a ser la misma en monto y modalidad de pago tanto para establecimientos públicos como privados, y dentro de éstos, sin hacer distinción entre proveedores con y sin fines de lucro. Esta reforma creó en la práctica un tercer sector de escuelas: junto a las públicas (municipales) y privadas financiadas exclusivamente con cobros a las familias (concentradas en la clase alta) se institucionalizó la educación privada subvencionada (i.e. propiedad privada con financiamiento público). La idea era que los establecimientos compitieran entre sí por las preferencias de las familias, expresadas en la matrícula de sus hijas e hijos. Al ser la subvención el único financiamiento para los establecimientos, docentes, directivos y “sostenedores” sentirían la presión de la competencia para mantener sus puestos de trabajo y fuentes de ingreso, lo cual les llevaría a mejorar el servicio educativo para satisfacer a las familias asegurando la viabilidad del establecimiento (Prieto, 1983).

Con el objeto de producir un mercado educacional dinámico se minimizaron las exigencias para que los proveedores privados crearan establecimientos y accedieran al financiamiento estatal (Jofré, 1988). También se flexibilizó el currículum y las leyes laborales docentes. Igualmente, para que las familias pudiesen comparar la “calidad” del servicio educacional entre las diferentes ofertas se creó un sistema universal y obligatorio de evaluación de logros de aprendizaje (primero llamada PER y luego Simce), cuyos resultados se

publicarían bajo la forma de ranking de escuelas, aunque en la práctica esto no se hizo efectivo hasta mediados de la década siguiente. En teoría, las familias podían elegir cualquier establecimiento educacional (con independencia de su lugar de residencia), aunque éstos no estaban obligados a aceptar a sus hija/os incluso teniendo vacantes. Más aún, los establecimientos (especialmente privados, aunque también algunos públicos) comenzaron a implementar mecanismos de selección durante los procesos de admisión, haciendo exigencias a las familias (e.g. que los padres estuvieran casados ante la Iglesia, o la/os niña/os, bautizada/os) y aplicando requisitos académicos a los estudiantes (e.g. empleando test de selección, o exigiendo un cierto rendimiento previo).

De acuerdo a sus promotores, la municipalización de la educación pública alejaba al Ministerio de Educación de la provisión educacional, facilitando así la competencia local por la matrícula. Además, permitía una gestión más eficiente de los recursos al desburocratizar la administración educacional, acercándola a los establecimientos educacionales y regir la administración por normas diferentes a las del aparato público (Prieto, 1983; Núñez, 1984). Así, el personal que trabajaba en los establecimientos pasó a regirse por el Código Laboral, incluyendo a los docentes, quienes perdieron los derechos y beneficios que poseían como servidores públicos, protegidos por un estatuto laboral ad hoc. También se buscaba disminuir el poder del Estado central (objetivo común al resto de las reformas en los otros campos que hemos hecho mención), disgregándolo y limitando así su influencia en el campo educacional. La municipalización implicó un cambio severo de las condiciones laborales y contractuales de los profesores. Por último, la mayoría de los municipios no tenía las capacidades profesionales para hacerse cargo de la compleja administración educacional, lo que debilitó la gestión escolar (Espínola, 1992).

Terminada la dictadura, los gobiernos democráticos iniciados en 1990 implementaron una creciente y ambiciosa agenda de políticas educacionales que, en algunos aspectos, fue de continuidad de las reformas y del marco institucional creado en los años 80, mientras que en otros, de cambio e innovación. En lo fundamental, no se privilegiaron nuevas reformas institucionales ni se intentó revertir los cambios estructurales de la década anterior. En cambio, se concentraron los esfuerzos en mejorar los procesos sustantivos de la educación, con un foco en la equidad.

Fundamentalmente, los gobiernos democráticos intentaron perfeccionar las dinámicas de mercado y complementarlas con acciones compensatorias y de mejoramiento sistémico impulsadas por el Estado (Bellei & Vanni, 2015). En este primer eje de políticas, por ejemplo, se

aumentaron las evaluaciones de aprendizaje y se publicaron ampliamente sus resultados, con el propósito de informar a las familias al momento de elegir escuela. También se incentivó el cobro a las familias, promoviendo el “financiamiento compartido” que permitía a los sostenedores privados (y a los municipios solo en los liceos) cobrar aranceles regulados sin dejar de recibir la subvención estatal. Asimismo, para hacer más equitativo el sistema de financiamiento y aumentar la competencia por alumnos de familias más pobres se aumentó el valor del subsidio estatal por los estudiantes de menor nivel socioeconómico, creando la “Subvención Escolar Preferencial”. Más en general, los gobiernos democráticos hicieron suyo el principio de “igualdad de trato” a los proveedores públicos y privados, con y sin fines de lucro. En efecto, a pesar de que la participación de la educación pública en la matrícula nacional continuó cayendo (especialmente desde la segunda mitad de los años 90) hasta alcanzar mínimos históricos, situando con ello a Chile como uno de los sistemas educacionales más privatizados del mundo, nunca fue definido como un objetivo de política educacional revertir esta situación.

En un segundo eje, los gobiernos democráticos fueron aún más activos, implementando una impresionante batería de políticas educativas que se pueden agrupar en tres tipos (García-Huidobro, 1999; Cox, 2003). Primero, aplicando una gran variedad de “programas de mejoramiento educacional” situados en los establecimientos (e.g. P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, Enlaces), los cuales apuntaban a mejorar los procesos pedagógicos y desarrollar profesionalmente a los docentes por la vía de introducir innovaciones didácticas, diversas formas de trabajo colectivo docente y actividades formativas complementarias para los estudiantes. Segundo, mejorando las condiciones para los procesos de enseñanza-aprendizaje, realizando enormes inversiones en mejoramiento de infraestructura, dotación de materiales didácticos, textos escolares, laboratorios de computación, bibliotecas, y expandiendo significativamente el tiempo escolar disponible al implantar la “jornada escolar completa”, terminando así con los dobles turnos en la inmensa mayoría de los establecimientos educacionales. Es importante notar que estas dos líneas de políticas contenían diferentes dispositivos de equidad, privilegiando a los establecimientos que educaban a estudiantes de menor nivel socioeconómico, independiente de si eran escuelas públicas o privadas. La tercera línea de políticas fue una importante reforma curricular de la educación parvularia, básica y media, que implicó la actualización de planes y programas de estudio, junto con un masivo proceso de capacitación docente.

De acuerdo a sus promotores, la combinación de dinámicas de mercado que presionaban a las escuelas y liceos a competir y ser eficientes (sobre una base de mejores

condiciones materiales y mayores capacidades profesionales, y junto a políticas compensatorias para los sectores más desfavorecidos) producirían el mejoramiento de la calidad y equidad educativas, siendo éstos los objetivos finales de estas políticas. En este marco, la educación pública no recibió un trato preferente. De hecho continuó disminuyendo su participación en la matrícula y obteniendo bajos resultados de aprendizaje, una situación que, por cierto, fue compartida con la educación privada subvencionada. A esto se sumaron los problemas crónicos de desfinanciamiento y una creciente segregación socioeconómica, producto de la migración de los sectores altos y medios hacia escuelas privadas. Los gobiernos democráticos implementaron algunas medidas para apoyar a los municipios, pero todas estas políticas tuvieron efectos parciales y de corta vida. En definitiva, las políticas educacionales inauguradas en 1990 no lograron dar respuesta a los problemas estructurales que afectaban a la educación pública, probablemente, porque no situaron al marco regulatorio institucional en el centro de su preocupación: en esta dimensión, las políticas educacionales siguieron su curso en una orientación trazada muchos años antes.

## El sistema educacional y la reforma bajo crítica (2000-2006)

Durante los años 90 las políticas educacionales gozaron de un alto respaldo en la opinión pública y en el campo político. Esto no significa que no existieran sectores críticos, pero no tuvieron una mayor resonancia. A los consensos sociopolíticos que respaldaron la reforma durante los 90 se sumó el avance en indicadores de escolarización y, especialmente, resultados de aprendizajes de los alumnos medidos por las pruebas oficiales SIMCE. Sin embargo, este período terminó bruscamente con el cambio de milenio. A mediados de 2000 se dieron a conocer los resultados de la prueba SIMCE de los alumnos de cuarto básico de 1999, los que fueron vistos como la primera evaluación nacional de la reforma. Los resultados mostraron que, comparados con la cohorte de cuarto básico de 1996, los alumnos “de la reforma” lograban similares respuestas tanto en lectura como en matemáticas, y que la mayoría no superaba el nivel de desempeño considerado básico. Esta crítica se agudizó al conocerse los resultados de Chile en la prueba TIMSS 1999, a los que se agregaron más tarde los de la prueba PISA, algo que profundizó el diagnóstico negativo de la educación chilena. Ambos resultados, a nivel nacional e internacional, marcarían una visión que acompañó al país

casi toda la década y, en cierto sentido, hasta la actualidad: que los resultados de aprendizaje de los alumnos están “estancados”<sup>1</sup>.

El gobierno que se inició en 2000 intentó imprimir un mayor dinamismo a la gestión pública. Reconociendo que la educación había sido una prioridad política y presupuestaria en la década anterior, adoptó un mensaje de impaciencia por la falta de resultados. Se habían mejorado los salarios, las condiciones de trabajo y de enseñanza-aprendizaje en los establecimientos, entonces era el momento de “llevar la reforma al aula” (Cox, 2003). Además, y en forma creciente, el gobierno expresó un sentido de impotencia por cuanto el Estado carecía de herramientas efectivas para “exigir calidad” a los docentes y a los dueños de los colegios; tampoco podía cerrar las escuelas con crónico mal desempeño. Estas ideas se plasmaron en políticas educacionales más estructuradas y focalizadas que en la etapa previa. Por ejemplo, se implementó el programa de Lectura, Escritura y Matemáticas (LEM), que se focalizaba en lograr avances concretos en estos rubros, con materiales e indicaciones pedagógicas más explícitas que los programas de mejoramiento de los 90; sin embargo, la mayor parte de ellos fueron discontinuados. Otro programa emblemático fue el de “Escuelas Críticas” en que el Mineduc contrató a un grupo de académicos y expertos como consultores para que asesoraran a escuelas con un crónico bajo desempeño para que, en un plazo de cinco años, subieran sus puntajes en el SIMCE. Este programa luego se institucionalizaría creando un enorme mercado de consultorías privadas (financiadas con recursos públicos) para que asesoraran a escuelas y liceos en el diseño e implementación de sus planes de mejoramiento, asumiendo así un rol antes asignado a supervisores del Ministerio de Educación.

A lo anterior, se sumó una nutrida agenda de nuevas políticas de expansión de la cobertura, especialmente en la educación preescolar y en la media. Por ejemplo, esta última se consagró como un derecho universal y pasó a ser parte de la escolaridad obligatoria en 2003, medida acompañada del programa Liceo Para Todos que combinó apoyo pedagógico, psicosocial y de ayuda estudiantil para disminuir la deserción y aumentar el logro escolar de los jóvenes socioeducativamente desaventajados.

Vista en perspectiva, la crisis de inicios de los años 2000 reveló la fragilidad de los acuerdos nacionales alcanzados previamente. Tanto desde la oposición de derecha como de izquierda se reclamaba la necesidad de un cambio institucional mayor, aunque en sentidos

---

<sup>1</sup> Por cierto, en términos técnicos esta interpretación es discutible, dado que la prueba SIMCE no permite comparaciones longitudinales robustas en períodos largos de tiempo y que la prueba PISA ha mostrado avances importantes -aunque no sistemáticos- en algunas de sus mediciones, por no mencionar que el sistema escolar ha estado sometido a constantes reformas y ajustes curriculares y ha experimentado un aumento importante de la retención escolar.

opuestos: enfatizar la reforma de mercado y reponer la centralidad del Estado, respectivamente. La “tercera vía” ensayada hasta el momento parecía haber encontrado sus límites. En efecto, a inicios de la década pasada el país había acumulado conocimiento y experiencia suficiente acerca de la necesidad de modificar aspectos estructurales de la organización del sistema escolar si quería gatillar procesos de mejoramiento de la calidad y la equidad más sostenidos y más significativos (OECD, 2004; Banco Mundial, 2007). En este contexto, y recién asumido un nuevo gobierno (2006-2010), un poderoso movimiento de estudiantes secundarios entró en escena: la “revolución de los pingüinos”. Este movimiento estudiantil permitió que, por primera vez desde la dictadura, el campo político chileno se abriera a cuestionamientos más estructurales sobre los cambios que requería el sistema educacional, abriendo las puertas a un giro significativo en el sentido de las políticas educacionales chilenas.

El movimiento estudiantil realizó una crítica amplia a la educación chilena, impactó a la opinión pública y al recién inaugurado cuarto gobierno democrático. Junto a demandas de corto y mediano plazo, el movimiento también identificó en aspectos institucionales la causa de algunos de los problemas educacionales más apremiantes: el marco regulatorio insuficiente plasmado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE (promulgada el último día de la dictadura), el financiamiento estatal a proveedores privados con fines de lucro, la discriminación causada por el copago, el abandono relativo de la educación pública en manos de los municipios, entre otros (Bellei y Cabalin, 2013). Para procesar esas demandas mediante un diálogo abierto y plural, el gobierno creó un amplio Consejo Asesor Presidencial, con representación de diversos sectores del campo educacional, al cual se le encomendó realizar un diagnóstico y proponer soluciones para la educación chilena. El diagnóstico realizado en el Informe de Avance, de septiembre de 2006, y las propuestas contenidas en el Informe Final, de diciembre del mismo año, constituyen un punto de inflexión en el debate público sobre políticas educacionales en Chile luego del retorno a la democracia.

El informe del Consejo Asesor contiene una enorme cantidad y variedad de recomendaciones, que van desde fortalecer el derecho a una educación gratuita y de calidad hasta reformar la institucionalidad de la administración de la educación pública y la creación de una nueva Carrera Profesional Docente, aunque sin lograr consenso al interior del consejo respecto de una buena parte de ellas (Consejo Asesor Presidencial, 2006). Es decir, el “gran acuerdo” del Consejo Asesor fue que la educación chilena requería una reforma institucional mayor para avanzar en los objetivos de calidad y equidad educativa. Ciertamente, el Informe

también dejó muy claro el enorme espacio de disenso existente en Chile en torno a las políticas educacionales y a la educación en general.

Con respecto a la educación pública, el Consejo estableció la necesidad de una reestructuración institucional de la administración educativa municipal. En síntesis, el diagnóstico elaborado por el Consejo Asesor (2006) identificó un conjunto de nudos críticos, entre ellos, la alta heterogeneidad en la calidad de la gestión de los servicios administrados por los municipios, la deficiente gestión de sus recursos humanos, la alta dependencia del ciclo político y voluntad de los alcaldes, la confusión de roles con el Mineduc, así como otras limitaciones estructurales del municipio como institución, que impactaban directamente en la calidad de la administración educacional. El Consejo Asesor también avanzó en elaborar una propuesta para superar estas limitaciones, fundamentalmente por la vía de crear organismos más profesionales, especializados en la gestión educacional y con mayor autonomía para sus decisiones. El consenso logrado en el Consejo Asesor sobre cómo debía ser el nuevo administrador de la educación pública fue tan relevante que orientó todas las propuestas de política sobre la materia realizadas en los tres gobiernos siguientes. No obstante, la prioridad política dada a esta reforma fue muy baja, de manera que aún debió pasar otra década antes de ver la luz, a pesar de la evidencia acumulada sobre las debilidades de la educación municipal (Marcel y Raczynski, 2009; Bellei, Contreras, y Valenzuela, 2010).

## La emergencia del Estado evaluador: reforma educacional basada en estándares (2006-2014)

Como ya se dijo, la crisis de inicios de los años 2000 reveló cierta fragilidad de los acuerdos nacionales alcanzados previamente, lo que produjo que la opinión pública y el mundo político –con claras diferencias dependiendo del sector– reclamara por cambios institucionales mayores. Esto fue respaldado por la evidencia y las perspectivas internacionales sobre la educación chilena. En efecto, a inicios de la década pasada el país había acumulado un conocimiento y una experiencia suficiente acerca de la necesidad de modificar aspectos estructurales de la organización del sistema escolar si quería gatillar procesos de mejoramiento de la calidad y la equidad más sostenidos y más significativos (OECD, 2004; Banco Mundial, 2007). Pero lo cierto es que el campo político no había asumido dicha orientación.

Una vez finalizado el trabajo del Consejo Asesor Presidencial en 2006 el gobierno decidió elaborar una propuesta de cambios legislativos para la educación escolar, que denominó “Nueva Arquitectura de la Educación Chilena”. Dicha propuesta, básicamente, proponía un nuevo marco regulatorio e institucional para el sistema escolar, lo que implicaba modificar varias de las leyes vigentes, pero, sobre todo, derogar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (heredada de la dictadura militar) y reemplazarla por una nueva Ley General de Educación. La oposición de entonces (Alianza por Chile, derecha) reaccionó críticamente a estas propuestas, lo que derivó en un extendido proceso de negociación con la coalición de gobierno (Concertación, centro izquierda). El resultado fue un acuerdo político, firmado en noviembre de 2007, por los dirigentes de ambas coaliciones que, posteriormente, fue operacionalizado en una propuesta de Ley General de Educación, promulgada en 2009, y en la creación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, aprobada finalmente en 2011 (Larroulet y Montt, 2010; Bellei y Vanni, 2015). A la base de este acuerdo siempre estuvo el diagnóstico compartido de que tanto la calidad como la equidad de la educación chilena estaban en deuda<sup>2</sup>.

La legislación que se tramitó y aprobó luego del acuerdo político alcanzado consolidó, básicamente, la existencia de un sistema educacional mixto (de provisión pública y privada financiada por el Estado), pero reconociendo, al mismo tiempo, que la sola dinámica del mercado era ineficaz para afectar positivamente la calidad y equidad de la educación. Es por ello que una de las principales novedades de este nuevo marco legal fue la incorporación de nuevas exigencias a los establecimientos y proveedores educacionales –para ofrecer educación y recibir recursos públicos– junto con la creación de un entramado institucional público que pudiera promover y cautelar el adecuado cumplimiento de estas nuevas reglas del juego. Así, la aprobada Ley General de Educación fortaleció las atribuciones del Ministerio de Educación (haciéndolo responsable de velar por la calidad educativa), creó dos nuevas instituciones, la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación (encargadas de evaluar y orientar la calidad de la educación y de fiscalizar el adecuado cumplimiento de la normativa y de los deberes y derechos de los actores educacionales, respectivamente), y transformó la configuración y funcionamiento del Consejo Nacional de Educación, un organismo colegiado autónomo cuya misión es aprobar definiciones sustantivas y de largo plazo para el sistema escolar (como las bases curriculares o el plan de evaluaciones nacionales).

---

<sup>2</sup>Así fue planteado expresamente en el acuerdo firmado por los representantes de ambas coaliciones. Es importante, sin embargo, constatar que es en este mismo período cuando Chile comienza a mostrar algunos avances relevantes en las evaluaciones internacionales comparadas TIMSS y PISA (Bellei y Vanni, 2015).

El acuerdo que dio origen a todos estos cambios también incluyó un consenso para aprobar la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), creada en 2008 con el objetivo de entregar un financiamiento adicional a los estudiantes pertenecientes al 40% más desaventajado socioeconómicamente, tanto en escuelas públicas como privadas. Esta política –que ha sufrido ampliaciones en montos y cobertura importantes en otras leyes recientes–, además de inaugurar en propiedad la asociación entre la provisión de recursos públicos y la exigencia por una mayor calidad del servicio educativo, ha tensionado y modificado hasta cierto punto la lógica en la que se promueve el mejoramiento escolar en Chile, entregando un mayor protagonismo y recursos a los establecimientos para que éstos sean los que definan sus estrategias de cambio y mejora (Muñoz y Vanni, 2008; Raczynski et al, 2013).

Desde un punto de vista del enfoque de la política educacional a la base de estos cambios, el marco normativo aprobado en 2009, y vigente hasta hoy, consagró lo que en la literatura comparada se reconoce como “reformas basadas en estándares” (Hargreaves y Shirley, 2012), caracterizadas por la generación, por parte del Estado, de ciertas exigencias de calidad (a nivel de procesos y resultados escolares) para los prestadores educacionales, que se evalúan de manera periódica –con gran centralidad de las pruebas de aprendizaje estandarizadas– y cuyo incumplimiento puede derivar en un conjunto de consecuencias para los centros educativos (incluido el cierre de los mismos). Esta lógica, que también ha sido conceptualizada como “Estado Evaluador” (Maroy, 2009; Martinic, 2010), comenzó a convivir entonces en Chile con otros elementos preexistentes, propios de las dinámicas de mercado en educación (como la subvención por alumno, la competencia entre centros por acceder a ese financiamiento y la posibilidad de obtener ganancia económica con la educación), lo que configuró un escenario inédito en las políticas educacionales en el país. En síntesis, fruto de las reformas originadas en las movilizaciones sociales de 2006, procesadas políticamente y con resultados en 2009, se mantuvo en lo sustantivo un sistema educacional de mercado, aunque con regulaciones que apuntaban, por la vía de los incentivos y las sanciones, a corregir algunas de las falencias de dicho mercado y garantizar niveles mínimos de calidad en el servicio educacional (Bellei y Vanni, 2015; Parcerisa y Falabella, 2017)<sup>3</sup>.

Ciertamente, este proceso de ajuste del sistema educacional omitió –principalmente porque la negociación política mencionada así lo estableció– un conjunto de otros aspectos

---

<sup>3</sup> De esta forma, el Estado produciría mercados en bienes públicos (educación escolar) a través del financiamiento competitivo por alumno, junto con la creación de “artefactos” que asignan de manera centralizada un valor a la oferta escolar (puntajes, rankings, clasificaciones de “calidad educativa”), construyendo por esta vía jerarquías, diferenciaciones y un sentido de competencia, tanto por el financiamiento como por el prestigio simbólico (Parcerisa y Falabella, 2017).

relevantes que el propio Consejo Asesor Presidencial, el movimiento estudiantil y la evidencia especializada habían destacado como necesarios de abordar. Por ejemplo, no se terminó con el lucro en la educación general (a pesar de estar prohibido en el nivel superior), se dejó la ventana abierta para la selección de estudiantes por parte de los sostenedores, no se abordó el desafío de mejorar la formación y el desarrollo de los docentes y directivos del sistema escolar y tampoco se incluyó en el diseño general una reforma estructural de la educación pública, en ese entonces municipal. Vista en perspectiva es posible afirmar que la agenda de cambios impulsada, si bien nutrida, fue también desbalanceada: se puso más énfasis en la presión sobre los establecimientos escolares que en la generación de capacidades docentes y directivas para responder a esa presión; en los mecanismos de incentivo que en los de apoyo; en generar dispositivos de *accountability* y control que en crear una institucionalidad pública escolar capaz de gestionarse competentemente.

El primer gobierno de una coalición de derecha posdictadura (2010-2014) estuvo marcado por la promulgación y puesta en marcha de la ley que creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y, con ello, las nuevas instituciones de la Agencia y Superintendencia. Además, promovió el desarrollo de un acelerado e importante cambio curricular en la educación básica, a través del cual se priorizaron algunas asignaturas y se ajustaron contenidos. También avanzó en la implementación de algunos programas orientados a mejorar los resultados de aprendizaje en grupos acotados de escuelas o liceos, entre los cuales destacaron comunicacionalmente el Plan de Apoyo Compartido y los Liceos denominados “Bicentenario”; la creación de un sistema de becas que incentivara el acceso de estudiantes con desempeño destacado a las carreras de pedagogía (beca “Vocación de profesor”); la ampliación de las atribuciones y las oportunidades de formación de los directores de escuela por medio de la Ley 20.501, que también creó un mejorado sistema de selección de estos directores para el caso del sistema público; y, sobre todo, la intensificación de las mediciones estandarizadas en los distintos niveles y áreas de aprendizaje, que llegó a aplicar en tres años 40 evaluaciones nacionales SIMCE, más de cuatro veces más que a inicios de los 2000, y cuyo uso simbólico, como principal referente de la calidad de las escuelas a través de la creación de rankings públicos desde el propio Mineduc, transformó al instrumento SIMCE en un eje central de toda discusión de política educativa<sup>4</sup> (Alarcón y Donoso, 2017). A

---

<sup>4</sup>En estricto rigor, el fuerte uso de las mediciones estandarizadas como mecanismos de evaluación y señalamiento de la calidad del sistema y sus escuelas se inicia durante la década de 2000. En el período de gobierno de derecha lo que ocurre es que se intensifica dramáticamente el número de aplicaciones (más que se duplican en estos años) y que se le da un uso mucho más prioritario en la agenda ministerial. En efecto, prácticamente todas las políticas y programas durante este período tenían asociada una meta SIMCE. Incluso el propio presidente de la República en

fines de 2010 el gobierno fijó como prioritario un proyecto de ley –denominado finalmente “de calidad y equidad”– que flexibilizó el estatuto docente y dotó de mayores atribuciones a los directores de escuelas y liceos públicos. Este proyecto fue aprobado en un tiempo récord de dos meses por el Parlamento (Donoso et al, 2014).

A pesar de las múltiples medidas y esfuerzos de diversa índole, este período de gestión educacional se caracterizó por carecer de un proyecto claro y unificador que permitiera a los actores educacionales comprender cuáles eran los objetivos de este conjunto de políticas (Berner y Bellei, 2011). En efecto, la principal marca de este período de gobierno en educación fue el resurgimiento aún más masivo y sostenido del movimiento estudiantil, que estalló en 2011 aunque esta vez liderado por los estudiantes universitarios, el cual repuso en el centro de la discusión nacional a la educación, sus desafíos en Chile y la necesidad de cambios institucionales adicionales a los acordados por las principales coaliciones políticas tras “La revolución de los pingüinos” (UNICEF, 2014; Bellei, Cabalín, Orellana, 2014).

## El intento de superar el mercado como rector del sistema escolar chileno (2014-2018)

En la estela del sostenido movimiento estudiantil, la necesidad de una reforma educacional se transformó en el eje principal de la discusión política de cara a las elecciones presidenciales del año 2013. Este debate educacional estuvo marcado no solo por la presión de cambio que habían establecido las protestas de los estudiantes, sino porque la educación general había ingresado a una fase de estancamiento en sus niveles de aprendizaje –de acuerdo con lo informado por pruebas estandarizadas nacionales e internacionales–, lo que, además, estaba acompañado de una consolidación de sus niveles de inequidad y segregación (OECD, 2017).

Otra de las particularidades que tuvo el debate educacional en este período fue que se complejizó el análisis de distintos actores con respecto a los factores que estaban atrás los problemas centrales del sistema educativo chileno y, por tanto, sobre las políticas que mejor podrían resolver dichos nudos. Si bien la investigación nacional había permitido identificar factores de diversa índole, que habían influido en los procesos y resultados educacionales del sistema escolar (Cox, 2003; Bellei et al, 2008; Weinstein y Muñoz, 2009; Martinic y Elacqua,

---

su campaña y programa de gobierno estableció como meta general de su gestión en educación “mejorar en 10 puntos el resultado del SIMCE”.

2010; Verdejo, 2013), es en este momento cuando más fuerza toma el argumento de que en la configuración de un “mercado educacional” y en la generación de condiciones favorables para la privatización –y, por tanto, para el debilitamiento de la educación pública– estaban las explicaciones más poderosas para entender los problemas de calidad y equidad de la educación chilena (OECD, 2004; Bellei, 2015; Verger, Bonal & Zancajo, 2016; OECD, 2017). La “promesa” del mercado escolar no se había cumplido y su introducción trajo consecuencias negativas para el sistema educativo, como la desarticulación y atomización de la provisión educacional, el aumento de la segregación socioeconómica, la segmentación del mercado laboral docente y el vaciamiento o “descreme” de la educación municipal a favor del subsistema particular con financiamiento público (Treviño, 2018).

El Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, una nueva coalición de centroizquierda que gobernó entre 2014 y 2018, procesó este debate desarrollando una propuesta que explícitamente se puso como objetivo garantizar el “derecho” a la educación y terminar, o reducir significativamente, su mercantilización (Navarro y Gysling, 2017). El eje central fue proponer un “cambio de paradigma”, que implicaba hacer de la educación un “derecho social”, donde todos los niños y jóvenes tienen la oportunidad de acceder y permanecer en ella gratuitamente y sin discriminaciones, y eliminar del sistema educativo las reglas propias del mercado, lo que implicaba, además, fortalecer la educación pública (Programa de Gobierno Bachelet, 2014). Esta proposición general de política educativa representó un giro sustantivo respecto a las últimas décadas, generó desde sus primeros planteamientos una fuerte resistencia (Navarro y Gysling, 2017) y puso en el centro de la agenda pública durante todo el período de gobierno el debate educacional.

Para la educación general<sup>5</sup>, el programa de gobierno propuso, en primer lugar, garantizar que todos los recursos que recibieran los sostenedores fueran destinados a mejorar la calidad de la educación, lo que suponía terminar con el lucro en el sistema escolar. En segundo término, el programa establecía como prioridad avanzar hacia un sistema gratuito (sin copago) y sin selección en el acceso, con lo cual se esperaba enfrentar la segregación socioeconómica de la educación obligatoria. En tercer lugar, el programa propuso crear una nueva institucionalidad –ya no municipal– para la educación pública, mientras que en cuarto

---

<sup>5</sup> El programa de gobierno contempló, además, una reforma al sistema de educación parvularia, que modificó el marco de exigencias a sus proveedores y creó una nueva institucionalidad orientada a mejorar su calidad, y otra al sistema de educación superior, universitario y técnico profesional, que derivó en un nuevo marco normativo (para el sistema en su conjunto) en la creación de nuevas instituciones públicas (universidades y centros de formación técnica) y en el despliegue de un nuevo sistema de financiamiento, basado en la gratuidad, para los quintiles de menor nivel socioeconómico. Para tener un detalle completo de los componentes de esta reforma y la profusa legislación promulgada, revisar Mineduc, 2017

término priorizó la formulación de una “carrera docente” que permitiera mejorar las condiciones y capacidades de los maestros. Se trataba, entonces, de una apuesta ambiciosa: cuatro transformaciones de alta complejidad técnica y política para solamente cuatro años de administración. Además, se modernizó la institucionalidad de la educación parvularia (incluyendo la ampliación de cobertura en este nivel, la definición de un nuevo marco regulatorio y la creación de una nueva institucionalidad, liderada por una subsecretaría que conduce todo el sistema de educación parvularia y una intendencia especializada en la fiscalización de este nivel) y se realizó una importante reforma tributaria que permitiera financiar el programa de gobierno, especialmente, en el campo educacional<sup>6</sup>.

El gobierno de centroizquierda inició su proceso de reforma educacional presentando, en junio de 2014, un proyecto denominado “Ley de Inclusión” para modificar tres aspectos centrales del funcionamiento del sistema educativo chileno: 1) Terminar con el lucro con recursos públicos, 2) Asegurar la existencia de un sistema escolar completamente gratuito (eliminando gradualmente el copago de las familias, ampliamente extendido hasta ese momento); y 3) Terminar con las prácticas de selección y discriminación que también una parte del sistema escolar chileno aplicaba. Para alcanzar estos objetivos, la ley definió una trayectoria gradual, por medio de la cual las escuelas privadas con financiamiento público pasarían a ser instituciones sin fines de lucro. Este mismo subsistema pasaría progresivamente a un régimen completamente gratuito, gracias al aumento también progresivo de la subvención estatal, y comenzaría a implementarse un nuevo sistema de admisión escolar online, centralizado (para evitar la discriminación) y basado en la preferencia de las familias, pero aleatorio a la hora de asignar los cupos en casos de sobre-demanda.

La Ley de Inclusión debe ser leída como una respuesta a las demandas estudiantiles<sup>7</sup>, pero también como una reacción a la acumulación de evidencia sobre los efectos negativos que el lucro, la selección y el copago habían producido en el sistema escolar chileno, incluyendo los pobres resultados de los establecimientos con fines de lucro (Elacqua et al, 2011, Elacqua et al, 2012; Contreras et al 2011; Chumacero y Paredes, 2008; Elacqua et al 2014; Zubizarreta et al, 2014), el efecto del copago en la segregación del sistema escolar (Gallegos y Hernando, 2009; Flores y Carrasco, 2013; Valenzuela, Bellei, De Los Ríos, 2014; Valenzuela, Villalobos & Gómez, 2013; Roje 2014), la discriminación y los efectos negativos de

---

<sup>6</sup> Las reformas al sistema escolar supusieron un enorme esfuerzo financiero del Estado chileno, que se abordó a través de una reforma tributaria que permitirá en régimen recaudar – solamente para el área educacional – recursos cercanos a los 6 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente dos tercios fueron destinados a los cambios en la educación escolar (Weinstein, Muñoz y Rivero, 2018).

<sup>7</sup> De hecho, las principales consignas y demandas del movimiento estudiantil de 2011 (al igual que su predecesor de 2006) fueron el “fin al lucro” y “educación pública, gratuita y de calidad” (UNICEF, 2014).

los procesos de selección (García Huidobro & Corvalán, 2009; Villalobos & Valenzuela, 2012; Carrasco et al. 2014), además, de no ser compartidos por las políticas educacionales de los países que poseen mejores indicadores educacionales (Muñoz y Weinstein, 2019). Este proyecto tuvo una tramitación altamente compleja, debido a la magnitud de los cambios proyectados y a la resistencia que muchos actores involucrados pusieron al fin del lucro, la selección y el copago (Bellei, 2016). Pese a esto, en enero de 2015, y luego de una intensa negociación al interior de la coalición de gobierno, como también entre éste y la oposición de derecha, la Ley de Inclusión (20.845) –que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes el Estado– fue aprobada por el Congreso Nacional.

Un segundo pilar de la reforma educacional fue la creación de una nueva regulación para la función docente. La necesidad de considerar la creación de una política de largo plazo que mejorara las condiciones y entregara una oportunidad de desarrollo permanente a la profesión docente, tuvo como base un alto nivel de consenso académico, político y social. La evidencia mostraba que el fortalecimiento de la profesión docente, en términos de su preparación, carrera y reconocimiento, era un pendiente central para abordar el mejoramiento de la calidad educativa en Chile (Cox, 2003; OECD, 2004; Bellei et al, 2008; Weinstein y Muñoz, 2009; Martinic y Elacqua, 2010; Manzi et al, 2011; Avalos y Bellei, 2019), sobre todo considerando la experiencia internacional acumulada al respecto (Barber y Mourshed, 2008; Hargreaves y Fullan, 2014 ).

En enero de 2015 el gobierno presentó una propuesta de ley que creaba un sistema de desarrollo profesional docente y que abordaba desde la formación inicial del profesorado hasta la conformación de una trayectoria profesional a lo largo de la vida. Luego de una también compleja tramitación, marcada por una paralización docente que tomó 52 días y por una crítica transversal a algunos componentes del proyecto, la ley de carrera docente fue aprobada por amplia mayoría en enero de 2016. Esta reforma, que involucraba en la práctica a todos los docentes del sistema escolar financiado por el Estado (escuelas públicas o privadas), introduce un conjunto de medidas, aunque básicamente: 1) Aumenta las exigencias para quienes estudian pedagogía y para las instituciones que los forman; 2) Establece la “inducción” como un proceso formal e indispensable para el ingreso de nuevos profesores al sistema escolar; 3) Crea un sistema de desarrollo profesional basado en tramos de desempeño (basado en un nuevo mecanismo de evaluación docente) y experiencia, asociando incentivos al avance en esta trayectoria; 4) Mejora de manera importante las remuneraciones de base de los profesores de aula (30% en promedio de aumento); y 5) Aumenta el tiempo no lectivo (de un

25 a un 35% o 40%, dependiendo del nivel de vulnerabilidad del establecimiento). En 2017 comenzó a implementarse este segundo pilar de la reforma educacional, que se encontrará en régimen en el año 2025.

La tercera reforma institucional de este período fue la creación de la Nueva Educación Pública, mediante la Ley 21040 de 2017. En esencia, esta reforma puso fin a la “municipalización” de la educación pública implementada durante la dictadura mediante un proceso gradual que se extenderá, en principio, hasta 2025. La ley que crea el Sistema de Educación Pública fija un conjunto de “fines” y un “objeto” para el nuevo sistema, destacando su orientación hacia una educación de calidad entendida integralmente, al mismo tiempo que establece que aquella que provee el sistema público debe caracterizarse por ser laica, pluralista, gratuita, inclusiva y tolerante, así como por respetar la particularidad de los territorios, niveles y modalidades educativas. En el esquema anterior de mercado, la educación pública no tenía fines propios, sino el de ser el proveedor educacional para los territorios y estudiantes que la oferta privada no se interesara en atender. Institucionalmente, el nuevo Sistema de Educación Pública está compuesto por el universo de establecimientos educacionales públicos, con sus distintos niveles y modalidades educativas, como también por 70 servicios locales de educación que se crearán a lo largo del territorio nacional y, finalmente, por una nueva Dirección de Educación Pública, que a su vez se relaciona directamente con el Ministerio de Educación. La ley también crea mecanismos nuevos de financiamiento estatal directo para los niveles nacionales y locales del sistema, aunque no para los establecimientos educacionales, que seguirán financiándose vía subsidio a la demanda.

La modificación más importante de la ley de nueva educación pública es que mandata un cambio en la dependencia de los jardines, escuelas y liceos públicos, lo que implica que la responsabilidad directa de administrar los establecimientos educacionales debe ser asumida por una red de nuevas instituciones: los Servicios Locales de Educación Pública (SLE). Estos servicios, por lo tanto, son ahora los responsables últimos de la provisión de educación pública en el territorio. La nueva educación pública implica pasar de 345 unidades a 70 servicios locales. El objetivo de esta reconfiguración territorial es acumular, desarrollar e institucionalizar las capacidades profesionales y técnicas en cada territorio, de modo de contar con garantías para que los niveles intermedios impulsen el mejoramiento continuo de las unidades educativas. Los SLE son organismos públicos especializados en la gestión educacional, descentralizados funcional y territorialmente, con una planta propia de personal altamente profesionalizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los servicios locales son liderados por un director ejecutivo, que suscribe un convenio de gestión educacional con la

dirección nacional de la Educación Pública para ejercer su cargo por seis años y cuenta, además, con un equipo profesional especializado. La ley crea también dos órganos consultivos: el consejo local, que reúne a representantes de la comunidad educativa en el territorio, y el comité directivo local, que genera un espacio adicional de deliberación y diálogo entre el director o directora del servicio y los representantes de los alcaldes del territorio, los padres y apoderados, y el gobierno regional respectivo.

El diseño de gobernanza del sistema de educación pública define dos medios de rendición de cuentas de los servicios locales: un modelo de *accountability* desde “arriba”, por medio del convenio suscrito con la Dirección de Educación Pública y la evaluación permanente de las instituciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC), y otro desde “abajo”, mediante el comité directivo, el consejo local y los representantes de la comunidad educativa. Además, la nueva educación pública introduce modificaciones que afectarán directamente el quehacer de las escuelas y los liceos, por medio del fortalecimiento de la función directiva (dando roles adicionales a los directores, quienes establecen un convenio de desempeño con sus SLE) y un nuevo marco normativo, que favorece la participación de los actores escolares en las decisiones relevantes de cada establecimiento, particularmente otorgando más atribuciones a los Consejos Escolares, en materias de convivencia, y a los Consejos de Profesores, en materias técnico-pedagógicas.

En su calidad de nuevos proveedores de educación pública, los niveles principales de la NEP son los establecimientos educacionales y los servicios locales de educación. Sin embargo, un cambio importante que introduce la ley es que el sistema en su conjunto es coordinado por una Dirección de Educación Pública, un órgano nacional encargado de apoyar, conducir estratégicamente y coordinar a los SLE. En términos jurídicos, se trata de un servicio público centralizado del Ministerio de Educación, cuyo jefe superior está adscrito al Sistema de Alta Dirección Pública y ocupa un cargo de primer nivel jerárquico en la administración del Estado. La DEP tiene que diseñar una estrategia nacional y elaborar convenios de gestión educacional con los directores ejecutivos de los SLE. En el diseño previo de mercado, el Ministerio de Educación no tenía ninguna instancia especializada en la gestión del sistema de educación pública, por cuanto primaba el principio de “igualdad de trato” a proveedores privados y públicos.

Finalmente, sin ser materia de ley<sup>8</sup>, durante dicho gobierno se impulsaron también otras iniciativas orientadas a mejorar la calidad de la educación y que complementaron el esfuerzo legislativo. Algunas medidas destacadas en este plano fueron: 1) La implementación de un ciclo de mejoramiento a cuatro años en todas las escuelas, sobre la base de una revisión y actualización de los proyectos educativos institucionales (PEI) y de los planes de mejoramiento educativo (PME); 2) La conformación y puesta en marcha de redes de mejoramiento escolar a lo largo de todo el país, una serie de instancias de desarrollo horizontal en el que participan directivos y docentes; 3) La creación de centros asociativos de liderazgo educativo, que colaboran con el Mineduc en una agenda de innovaciones y apoyos concretos para los directivos escolares y el nuevo sistema de educación pública; y 4) La significativa reducción de las pruebas estandarizadas SIMCE, una medida que se fundamentó en el estrechamiento curricular que dichas pruebas estarían provocando en la práctica escolar. Si bien el gobierno no logró constituir una agenda consistente y sistémica, en parte debido a la atención casi total que se puso a la agenda legislativa, las medidas referidas al SIMCE generaron un importante debate sobre la calidad y su medición<sup>9</sup>.

## Reflexiones finales: un futuro abierto

Como hemos argumentado (y se resume en el cuadro dispuesto más abajo), la educación chilena ha experimentado reformas institucionales muy significativas en las últimas décadas, las cuales han sido acompañadas por políticas educacionales y programas de mejoramiento y cambio educacional muy intensos, todo lo cual deriva en un sistema escolar sensiblemente transformado. De una situación histórica, caracterizada por el Estado docente proveedor principal de educación y un sector privado “cooperador de la función educativa del Estado” (así se lo definió tradicionalmente), se pasó desde 1980 a un sistema altamente privatizado regido por dinámicas de mercado que llevaron a la educación pública a un estado de crisis y jibarización. Reinaugurada la democracia, en 1990, se intentó compatibilizar este

---

<sup>8</sup> Durante el período se aprobaron, además, otras leyes de corte más específico, aunque relevantes debido a su efecto en todo el sistema escolar, como la que establece la obligatoriedad para todos los establecimientos educacionales de contar con un Plan de Formación Ciudadana o la postergación hasta el año 2027 de la puesta en marcha de la nueva estructura curricular establecida en la Ley General de Educación, que fija en seis los años de educación primaria y seis los de secundaria).

<sup>9</sup> A pesar de ello, el gobierno de Bachelet decidió no modificar ninguno de los pilares del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que, como ya se ha dicho, consolida una lógica educativa basada en estándares, incentivos y consecuencias para los actores educacionales, que no es consistente con una noción integral de la calidad educativa y puede colisionar con el principio de entender a la educación como derecho (Navarro y Gysling, 2017). La coherencia entre las reformas aprobadas y este marco institucional es un pendiente de las reformas del período 2014-2018.

sistema orientado por el mercado con un rol activo del Estado, ya no como proveedor, sino como implementador de políticas compensatorias y de mejoramiento escolar. Este esquema de “dos lógicas paralelas” de política educacional mostró su agotamiento a mediados de los 2000 y se pasó a otro en que un nuevo rol del Estado, ahora como evaluador y asegurador de la calidad, se “incrustó en el funcionamiento del mercado”, intentando guiarlo hacia propósitos del bien común; en este caso, principalmente, una mayor eficacia educacional medida por test estandarizados.

En términos generales, este es el arreglo que persiste hasta la actualidad. Sin embargo, desde 2014 se han implementado dos cambios que, por primera vez desde 1980, tienen el abierto propósito de revertir, y ya no solo “guiar”, algunas dinámicas de mercado y reponer un rol protagónico para el Estado como proveedor educacional, superando parcialmente la lógica de “igualdad de trato” a proveedores públicos y privados. La Ley de Inclusión termina con el financiamiento público a escuelas y liceos privados con fines de lucro (los de mayor crecimiento en el esquema de mercado) y contiene medidas para disminuir la segregación producto de las dinámicas de competencia desregulada del mercado. La Nueva Educación Pública, en tanto, crea un sistema especializado en la gestión de establecimientos públicos y le proporciona algunos recursos económicos e institucionales, que le otorgan una cierta preeminencia en el sistema educacional. Por cierto, elementos centrales del mercado educacional continúan operando, entre ellos el financiamiento vía vouchers, la libre elección de escuelas por las familias y la competencia entre escuelas por matrícula (recursos) atizada por dispositivos oficiales de evaluación del desempeño académico. En qué medida estas iniciativas cumplirán su propósito de “re-equilibrar” el sistema educacional chileno desde su situación de extrema privatización es un asunto abierto que, en parte importante, dependerá de la prioridad y capacidades que las autoridades gubernamentales pongan en la implementación de estas complejas y demandantes reformas, condiciones que no pueden darse por supuestas dado que la coalición actualmente en el gobierno fue directa opositora a ellas en el Parlamento.

**Cuadro resumen: evolución de diseños institucionales y políticas educacionales en Chile**

El Estado nacional es el principal proveedor de educación; el sector privado “coopera” con el Estado subordinadamente.	Educación pública administrada por municipios compite con educación privada: vouchers	Mercado opera autónomamente con altos niveles de privatización y “en paralelo” el Estado promueve políticas de mejoramiento de	Estado busca “asegurar calidad” del mercado vía reforma basada en estándares: rendición de cuentas,	Control de “efectos perversos” del mercado, educación privada regulada para fines públicos y prioridad parcial para Nueva Educación Pública
--	---	--	---	---

	universales, elección escolar y privatización son promovidas.	la calidad y equidad.	incentivos y sanciones basados en test de logro.	(desmunicipalización vía Servicios Locales).
<i>Hasta 1980</i>	<i>1980 - 1990</i>	<i>1990 - 2006</i>	<i>2006 - 2014</i>	<i>2014 hasta hoy</i>
Estado Docente	Mercado desregulado	Mercado + Estado compensatorio	Estado evaluador incrustado en el mercado educacional	Mercado regulado + Estado proveedor, “guiados” por un Estado evaluador

*Fuente: elaboración propia. Ver texto para detalles.*

Mirando en perspectiva es posible identificar tres ámbitos de desafíos para la política educacional chilena en el futuro próximo.

En primer lugar, es necesario consolidar las ambiciosas reformas institucionales en curso, de forma que desplieguen su potencial contribución a la calidad y equidad educativas. Así, el término del lucro y el cobro a las familias debiera facilitar un uso productivo de los crecientes recursos públicos invertidos en educación. Por su parte, el término de las prácticas discriminatorias hacia las familias y alumnos debiera focalizar los esfuerzos en organizar un sistema educacional y unas prácticas de enseñanza más inclusivos y sensibles a la heterogeneidad de la población estudiantil. En tanto, la creación del nuevo sistema de gestión de la educación pública debiera revitalizar las prácticas pedagógicas, curriculares y organizacionales de las escuelas y liceos del Estado, fijando en la práctica un estándar de calidad más elevado para el conjunto del sistema educacional. Por cierto, las reformas institucionales podrían complementarse con otras aún pendientes, como, por ejemplo, un cambio en el sistema de financiamiento escolar que modifique el actual basado, exclusivamente, en el subsidio a la demanda y una mejor racionalización de la oferta educacional financiada por el Estado, que reemplace la competencia desregulada por criterios de eficiencia y colaboración.

En segundo lugar, la nueva carrera docente es solo el comienzo de un largo camino de fortalecimiento de la profesión en Chile. Las dinámicas de mercado introducidas también en el campo laboral y la formación inicial docente han acentuado una histórica situación de bajo estatus social y profesional de la docencia. A ello se ha sumado una relación distante y conflictiva con la política y la gestión educacional, todo lo cual deriva en una falta de protagonismo de los docentes en las materias claves de la profesión. Un nuevo profesionalismo – abierto a la sociedad, colectivamente responsable de la calidad del trabajo docente, con altos estándares éticos y activo motor de la innovación educacional– debiera ser

el norte de la nueva carrera docente. Para ello será necesario generar mejores condiciones para el ejercicio profesional y hacer una revisión profunda de la calidad de los procesos de formación, desarrollo profesional y acompañamiento de los profesores.

Por último, la educación chilena también necesita una revisión y un giro en su concepción de calidad educacional. La competencia de mercado, sumada a la rendición de cuentas basada en test de logro académico, lejos de potenciar han inhibido la innovación educacional y empobrecido la experiencia educacional típica en Chile. El entrenamiento para las pruebas campea estrechando el currículum, haciendo la pedagogía mecánica y desvalorando las áreas de aprendizaje no evaluadas por los test. Lo que Chile requiere no es solo “mejorar” el desempeño bajo las estrechas concepciones actuales, sino “innovar” y “redefinir” lo que se entiende por buen desempeño y el modo en que se espera que los educadores se hagan responsables de éste (actualmente punitivo y “de arriba hacia abajo”), asumiendo una definición comprehensiva del aprendizaje e incluyendo habilidades cognitivas de orden superior, así como las dimensiones sociales y de desarrollo personal, actualmente relegadas a lugares marginales en la experiencia formativa de la mayoría de los estudiantes chilenos.

## Referencias bibliográficas

- Alarcón Leiva, J., y Donoso Díaz, S. (2017). Hitos Significativos de la Política Educacional del Gobierno de la Coalición por el Cambio (2010-2014). *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 43(1), 371-388.
- Ávalos, B., & Bellei, C. (2019). Recent Education Reforms in Chile. How Much of a Departure from Market and New Public Management Systems? In C. Ornelas (ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers.
- Banco Mundial (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano/Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos, documento núm. 41. *Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina*.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento: Mercado y privatización de la educación chilena*. LOM ediciones.
- Bellei, C. (2016). Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 232-247.
- Bellei, C. y Pérez, C. (2016). "Democratizar y tecnificar la educación: la reforma educacional de Eduardo Frei Montalva". En Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista; C. Huneeus & J. Couso, editor; Santiago: Editorial Universitaria, pp.207-242.
- Bellei, C. y V. Pérez (2010). "Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en Chile en la perspectiva del Bicentenario". En R. Lagos Escobar (editor), *Cien años de luces y sombras*, Editorial Taurus.
- Bellei, C., & Cabalin, C. (2013). Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-Oriented Educational System. *Current Issues in Comparative Education*, 15(2), 108-123.

- Bellei, C., Cabalin, C., & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440.
- Bellei, C., Contreras, D., y Valenzuela, J. P. (2008). *La agenda pendiente en educación: profesores, administradores y recursos: propuesta para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Universidad de Chile.
- Bellei, C., Contreras, D., y Valenzuela, J. P. (2010). Fortalecer la Educación Pública: Un desafío de interés nacional. *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*, 225-256.
- Bellei, C., y Vanni, X. (2015). Evolución de las políticas educacionales en Chile: 1980-2014. En C. Bellei (Ed.), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena* (pp. 23-46). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Berner, H., & Bellei, C. (2011). ¿Revolución o reforma? Anuncios, medidas y compromisos a la espera de la reforma educacional. *Política. Revista de Ciencia Política*, 49(2), 67-96.
- Carrasco, A., Mizala, A., Contreras, D., Santos, H., Elacqua, G., Torche, F., y Valenzuela, J. (2014). *Hacia un Sistema Escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile*. Informe de Políticas Públicas N 03.
- Chumacero, R., y Paredes, R. (2008). Should for-profit schools be banned?.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. (2006). *Informe Final*. Santiago, Chile.
- Contreras, D., Hojman, D., Huneeus, F., y Landerretche, Ó. (2011). El lucro en la educación escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios. *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, (10).
- Cox, C. (2003). *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria.
- Donoso-Díaz, S., Frites-Camilla, C., y Castro-Paredes, M. (2014). Los proyectos de ley de fortalecimiento de la educación pública de los años 2008 y 2011: propuestas y silencios. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 51(2), 1-18.

- Elacqua, G., Martínez, M., y Santos, H. (2011). Lucro y educación escolar. *Claves para Políticas Públicas*, (1).
- Elacqua, G., Montt, P., y Santos, H. (2012). Financiamiento Compartido en Chile: antecedentes, evidencia y recomendaciones. *Santiago: Instituto de políticas públicas, Diego Portales*.
- Espínola, Viola (1992). *Decentralization of the educational system and the introduction of market rules in the regulation of schooling: The Case of Chile*. Santiago: CIDE.
- Flores, C., y Carrasco, A. (2013). Preferencias, libertad de elección y segregación escolar. *Documento de Referencia*, 2.
- Gallego, F., & Hernando, A. (2009). School choice in Chile: Looking at the demand side.
- García-Huidobro, J. E. ed. (1999). *La reforma educacional chilena*, Madrid: Editorial Popular.
- García-Huidobro, J. E., y Corvalán, J. (2009). Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva. *Perspectivas*39, 3, 239-250.
- Hargreaves, A., y Fullan, M. (2014). *Capital profesional*. Ediciones Morata, SL.
- Hargreaves, A., y Shirley, D. L. (2012). *The global fourth way: The quest for educational excellence*. Corwin Press.
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena (No. 99). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Larroulet, C., y Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: el caso chileno. *Fin de ciclo*, 19-54.
- Manzi, J., González, R., Sun, Y., Bonifaz, R., Flotts, M. P., Abarzúa, A. y Zapata, A. (2011). *La evaluación docente en Chile*. MIDE UC.
- Marcel, M., y Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Uqbar.
- Maroy, C. (2009). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare*, v. 39, n. 1, 2009, p. 71-84.

- Martinic, S. (2010). Cambios en las regulaciones del sistema educativo. ¿Hacia un Estado evaluador. En Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: Unesco.
- Martinic, S., y Elacqua, G. (2010). *Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: Unesco.
- Mineduc (2017). *Cuenta Pública de la Reforma Educacional 2014-2017*. Santiago de Chile.
- Muñoz, G. y Weinstein, J. (en prensa). The Difficult Process in Chile: Redefining the Rules of the Game for Subsidized Private Education. In *Politics of Education in Latin America* (pp. 72-100). Brill Sense.
- Muñoz, G., & Vanni, X. (2008). Rol del Estado y de los agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Navarro, L. y Gysling, J. (2017). *Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos*. En Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos. BPE; Santiago.
- Nuñez Prieto, Iván. (2015). Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia. *Psicoperspectivas*, 14(3), 5-16
- Núñez, Iván (1984). Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE. Santiago.
- OECD (2004). Revisión de Políticas Nacionales en Educación. París: OECD.
- OECD (2017). Revisión de Políticas Nacionales en Educación. París: OECD.
- Parcerisa, L., y Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (25), 1-24.
- Prieto Bafalluy, A. (1983). La modernización educacional. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J., & Pascual, J. (2013). Subvención escolar preferencial (SEP) en Chile: un intento para equilibrar la macro y la micro política escolar. *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*.
- Roje Larreboire, P. (2014). Segregación escolar por nivel socioeconómico (NSE) y su relación con las políticas educacionales en Chile: el caso del financiamiento compartido (FC) y la subvención escolar preferencial (SEP).
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del Sistema Escolar: las reformas educativas 2014-2017. En Sanchez, I. (Ed.) (2018). *Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- UNICEF (2014). La voz del movimiento estudiantil 2011. *Educación pública, gratuita y de calidad. Algunas lecciones para el sistema educativo chileno*. Santiago: UNICEF.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., y Ríos, D. D. L. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of education Policy*, 29(2), 217-241.
- Valenzuela, J. P., Villalobos, C. y Gómez, G. (2013). *Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?* Espacio Público.
- Verdejo, M. I. P. (2013). *Las políticas escolares de la concertación durante la transición democrática*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Verger, A., Bonal, X., y Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi) mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24.
- Villalobos, C., y Valenzuela, J. P. (2012). Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. *Revista de análisis económico*, 27(2), 145-172.
- Weinstein, J., Muñoz, G., & Rivero, R. (2018). Los Directivos Escolares como Informantes Cualificados de las Políticas Educativas. Sus Opiniones bajo el Gobierno de Michelle Bachelet en Chile (2014-2017). *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 16(3).

Weinstein, J., y Muñoz, G. (2009). Calidad para todos. La reforma educacional en el punto de quiebre. *Más acá de los sueños, más allá de lo posible: la concertación en Chile*.

Muñoz, G y Weinstein, J. (2019). The Difficult Process in Chile. Redefining the Rules of the Game for Subsidized Private Education. In C. Ornelas (ed.), *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers

Zubizarreta, J. R., Paredes, R. D., y Rosenbaum, P. R. (2014). Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not-for-profit high schools in Chile. *The Annals of Applied Statistics*, 204-231.

## Acerca de los autores y de las instituciones

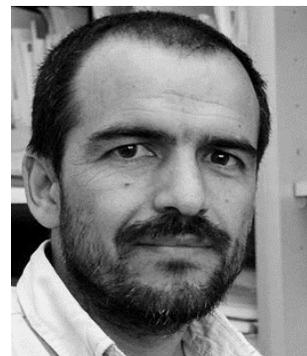
### Cristian Bellei (Universidad de Chile)

Sociólogo de la Universidad de Chile, Master en Política Educativa y Doctor en Educación de la Universidad de Harvard.

Desde 2006 trabaja como Profesor de Sociología de la Universidad de Chile y como Investigador Asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación de la misma casa de estudios; y desde 2018 como docente de la Universidad Austral de Chile.

Anteriormente se desempeñó como profesional y asesor del Ministerio de Educación (1994-2003) y como encargado del área de educación de UNICEF en Chile (1998-2003).

Sus investigaciones y publicaciones se refieren principalmente a la política educacional, la calidad y el mejoramiento escolar, la equidad educativa, la segregación y el mercado en educación.



### Gonzalo Muñoz (Universidad Diego Portales, Chile)

Sociólogo y Magíster en Sociología de la Universidad Católica de Chile. Académico de la Facultad de Educación y director del Magíster en Liderazgo y Gestión Educativa de la Universidad Diego Portales.

Fue jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación de Chile entre los años 2014 y 2016. Trabajó como miembro del Consejo de la Agencia de Calidad de la Educación, Director de Estudios del Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile, Jefe de Estudios de la División de Educación General del Ministerio de Educación e Investigador Asociado de Asesorías para el Desarrollo. Ha sido consultor en proyectos del BID, Banco Mundial, OECD y UNESCO, y ha colaborado con procesos de cambio educativo en países como Uruguay, Paraguay, Panamá y Honduras. Ha publicado varios libros y artículos en sus áreas de especialidad: políticas educacionales, efectividad y mejoramiento escolar, y liderazgo educativo.



Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés (CIAESA)

El [Centro de Investigación Aplicada en Educación San Andrés](#) (CIAESA) es una iniciativa de la Asociación Civil Educativa Escocesa San Andrés, que cuenta con la coordinación académica de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés.

El CIAESA busca mejorar las prácticas, los procesos y los resultados de la educación en Argentina y América Latina. Los proyectos que desarrolla están guiados por la vocación de contribuir al debate educativo con conocimientos científicos rigurosos y aplicados al uso práctico de los distintos actores del sistema educativo.

Instituto Natura

El [Instituto Natura](#) desarrolla y apoya proyectos en tres pilares que son complementarios: apoyo a la gestión pública de la educación, que contribuye para el desarrollo e implementación de mejores prácticas de gestión en los sistemas públicos de educación; innovaciones en tecnologías educacionales, que apoya la creación de modelos atractivos y eficientes de escuelas, que contemplen tecnologías de aprendizaje; y transformación educacional y social, para crear programas que empoderen a la actuación de la sociedad/comunidades, en su rol de corresponsabilidad por la educación.

Universidad de San Andrés

La [Universidad de San Andrés](#) (UdeSA) es una comunidad académica empeñada en la búsqueda de la verdad y en contribuir al progreso de la Argentina y al bienestar de sus habitantes. Es un proyecto educativo sin fines de lucro y laico, que ofrece una formación amplia y multidisciplinaria.

La UdeSA tiene como objetivo poner la educación que brinda a disposición de personas con aptitudes intelectuales, vocación de servicio y dedicación al estudio, más allá de sus recursos económicos.

El [Centro de Investigación Avanzada en Educación \(CIAE\)](#) de la Universidad de Chile busca aportar una mirada interdisciplinaria e integradora mediante un diálogo fructífero entre investigadores de diversas áreas del conocimiento. Participan en él educadores, sociólogos, economistas, ingenieros, matemáticos, médicos y psicólogos de distintas facultades e institutos de la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Concepción y la Universidad de O'Higgins.

Su misión es producir y diseminar conocimiento en el ámbito de la educación; dar soporte científico a la discusión y diseño de políticas públicas en el sector educación, para que las políticas nacionales, la gestión educativa local y la docencia en el aula estén basadas en la evidencia que genera la investigación; y contribuir a la formación de una nueva generación de jóvenes investigadores en el campo de la educación.

**Este documento puede utilizarse libremente citando a los autores**

Bellei, C. y Muñoz, G. (2020). "Políticas educacionales en Chile en las últimas décadas. Entre el Estado, el mercado y la rendición de cuentas basada en tests de logro académico". Informe N°5. Proyecto "*Las llaves de la educación*". Buenos Aires: CIAESA. Recuperado de <https://www.llavesdelaeducacion.org>