



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación

# **Institucionalidad de los Ministerios de Educación**

## **Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90**

Coordinadora: Inés Aguerrondo



## **Institucionalidad de los Ministerios de Educación**

Los procesos de reforma educativa  
de Chile y la Argentina en los años 90

# Institucionalidad de los Ministerios de Educación

## Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90

Inés Aguerrondo  
Iván Núñez Prieto  
José Weinstein Cayuela

Coordinación del estudio  
Inés Aguerrondo, IIPE-UNESCO Buenos Aires



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la UNESCO o del IIPE, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Esta publicación ha sido financiada gracias a la subvención de la UNESCO y a las contribuciones de varios Estados Miembros de la UNESCO, cuya lista figura al final de este volumen.

Publicado por:  
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116, París, Francia  
[info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)  
[www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

Impresión en el taller gráfico del IIPE  
Composición: Linéale Production  
Diseño de la tapa: IIPE  
ISBN: 978-92-803-3339-8  
© UNESCO 2010

---

## LOS AUTORES

**Inés Aguerro** es Licenciada en Sociología por la Universidad Católica Argentina. Ha sido Subsecretaria de Programación del Ministerio de Educación de la Argentina y consultora de diversos organismos internacionales. Actualmente es consultora-investigadora del IIPE-UNESCO Sede Buenos Aires. Es docente de la Maestría en Política y Planeamiento Educativo de la Universidad de San Andrés y Coordinadora del Área Gestión del Departamento de Educación de la Universidad Católica Argentina.

**Iván Núñez Prieto** es Profesor de Historia y Geografía graduado en la Universidad de Chile. Historiador y analista de políticas educacionales, es autor de numerosas publicaciones. Ejerció como asesor de los Ministros de Educación de su país entre 1990 y 1997. Actualmente es consultor independiente.

**José Weinstein Cayuela** es Doctor en Sociología por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Ha sido Viceministro de Educación y Ministro de Cultura de Chile y ha trabajado asimismo como consultor de diferentes organismos internacionales. Ha investigado temas vinculados con educación, pobreza, cultura y juventud, y cuenta con publicaciones en libros y revistas. Actualmente es gerente del área de educación de Fundación Chile.

---

## ÍNDICE GENERAL

Los autores	5
Prólogo, <i>Mark Bray</i>	11
<b>I. Construcción de institucionalidad para gestionar el cambio. El Ministerio de Educación en la Argentina en los años 90</b> <i>Inés Aguerrondo</i>	13
<b>Prólogo</b>	15
<b>Introducción</b>	17
La gestión de los nuevos desafíos	17
El contexto histórico	19
<b>1. La construcción de la institucionalidad</b>	24
El triángulo de gobierno	25
<b>2. El proceso de Reforma Educativa</b>	49
La dimensión política. La construcción de los consensos	49
La dimensión organizativa (operativa)	52
Las características de la estrategia operativa	59
<b>3. Las lecciones de la realidad</b>	63
La “ventana de oportunidad”	63
La modernización de la gestión	64
Complejidad y heterogeneidad	65
La sustentabilidad de los cambios	65
<b>Referencias bibliográficas</b>	67
<b>Anexo I</b>	75
<b>Anexo II</b>	86

## II. Chile: una Reforma Educacional ¿sin reforma del Ministerio?(1990-2007)

*Iván Núñez Prieto y José Weinstein Cayuela* 95

### **Introducción** 97

#### **1. Antecedentes** 99

El contexto general: Chile durante los últimos 35 años 99

Organización curricular del sistema educacional 101

Organización institucional o administrativa 102

Recursos y financiamiento 103

Acceso y cobertura 105

El Ministerio de Educación: estructura, funciones y su evolución reciente 106

Políticas y Reforma Educacional en el período 112

#### **2. Desafíos de política, estructuras y capacidades institucionales** 122

Hasta 2005: un Ministerio capaz de construir consensos y dar conducción política a los procesos de cambio educativo 122

Extender la cobertura: de la pirámide al (casi) rectángulo 126

Avanzar en calidad y reformar el currículum 128

La supervisión técnico-pedagógica: una deuda del Ministerio 132

Cambios en la condiciones de los docentes pero no todavía en sus prácticas pedagógicas 134

Una asignatura pendiente: el liderazgo directivo 142

Una descentralización educativa incompleta y que no ha logrado contener la segmentación social 144

Estiramiento de las antiguas estructuras y ampliación de capacidades 148

La gestión por programas 149

Externalización: creación de capacidades en el nivel del sistema 153

Ausencia de planificación general del sistema, multiplicidad de planificaciones específicas 158

Abundante información, incipiente conocimiento 161

<b>3. Discusión y proyecciones</b>	166
Luces y sombras en la construcción de capacidades institucionales	166
La dimensión temporal: continuidad y cambio	172
Un Ministerio contraído y una institucionalidad pública más potente	178
<b>Referencias bibliográficas</b>	184
<b>Anexo I</b>	190
<b>Anexo II</b>	193
<b>Anexo III</b>	196
<b>Anexo IV</b>	199
<b>III. Análisis comparativo de los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90</b>	
<i>Inés Aguerrondo, Iván Núñez Prieto y José Weinstein Cayuela</i>	221
<b>Introducción</b>	223
<b>1. Organización institucional y administrativa de la educación</b>	225
<b>2. Los Ministerios de Educación (MdE) de ambos países: descripción de la estructura y las funciones y su evolución reciente</b>	226
La estructura organizativa	228
<b>3. Características del proceso de gestión del cambio</b>	233
La construcción de acuerdos	238
Los consensos en el marco de la sociedad: la gobernabilidad	239
La dimensión temporal	258
La flexibilidad del modelo de gestión	259
La masividad de las políticas	260
La lógica de apoyo-control	260
Aprender sobre la práctica	261
<b>Lecciones aprendidas</b>	264
<b>Referencias bibliográficas</b>	268



---

## PRÓLOGO

El desarrollo de capacidades es una parte fundamental de los mandatos de muchas organizaciones internacionales. Gran parte de su trabajo tiene como objetivo fortalecer las capacidades nacionales a través de la formación, la asistencia técnica, el intercambio de experiencias, la investigación y el asesoramiento sobre políticas. No obstante, en la comunidad internacional existe considerable insatisfacción respecto del impacto de muchas de esas intervenciones. En general, las actividades han afianzado las aptitudes de las personas, pero no siempre lograron mejorar la eficacia de los ministerios, de otras organizaciones y de sus integrantes. Estas deficiencias han requerido la investigación de las razones de ese relativo fracaso para permitir el desarrollo de políticas y estrategias innovadoras para el fortalecimiento de capacidades.

En este contexto, la UNESCO recibió fondos de las autoridades noruegas dirigidos al “desarrollo de capacidades para alcanzar las metas de la Educación para Todos”. El objetivo fue identificar las estrategias adecuadas, particularmente para la UNESCO y también para otros que podrían verse inspirados por ellas. En el marco de la UNESCO, el IIFE coordinó este trabajo y llevó a cabo una amplia variedad de actividades, incluyendo detallados estudios de caso en tres países (Benín, Etiopía y Vietnam), una serie de estudios temáticos y relevamientos bibliográficos, y consultas con expertos. Su foco fue la planificación y la gestión educativa porque el fortalecimiento de capacidades en estas áreas permitiría importantes mejoras en el sistema educativo en general.

La labor del IIFE ha llevado a identificar los principios clave, algunos de los cuales merecen particular énfasis. En primer lugar, el desarrollo de las capacidades a las que aludimos sólo funciona en una manera sostenible cuando existen liderazgo y competencias nacionales, y cuando los esfuerzos internacionales se adecuan a las prioridades y estrategias nacionales. En segundo lugar, las estrategias deben prestar atención a cuatro niveles diferentes: las capacidades de las personas, la eficacia de la organización (por ejemplo, el ministerio), las normas y prácticas que rigen la administración pública en general, y los contextos político, social y económico. En tercer lugar, cualquier intervención

debe reconocer los valores intrínsecos de la apropiación de capacidades y de la participación. El desarrollo de estas capacidades pierde su mayor sentido cuando su objetivo es sólo identificar las debilidades de un país o sólo fortalecer el potencial de las personas o grupos que ya ocupan posiciones de poder.

Esta serie, *Replanteando el desarrollo de capacidades*, presenta los principales documentos preparados en el marco de este programa. Paralelamente, el IIPE incorporó a su sitio Web <[www.iipe.unesco.org](http://www.iipe.unesco.org)> información complementaria sobre este programa, sus hallazgos y conclusiones.

Mark Bray  
Director  
Instituto Internacional de Planeamiento  
de la Educación de la UNESCO

---

I

**Construcción de institucionalidad  
para gestionar el cambio.  
El Ministerio de Educación en la Argentina  
en los años 90**

*Inés Aguerrondo*

---

## PRÓLOGO

THE CAUTION. CHANGE IN COMPLEX SOCIETY WILL NEVER BE LINEAR. SO DON'T EXPECT A TRI-LEVEL COHERENT SYSTEM THAT SETTLES DOWN ONCE AND FOR ALL. BUT SUCCESSIVE APPROXIMATIONS ARE POSSIBLE.

MICHAEL FULLAN *ET AL.*, "Accomplishing Large Scale Reform: A Tri-Level Proposition", *JOURNAL OF EDUCATIONAL CHANGE*, noviembre de 2001

En la actualidad parece haber una deuda pendiente con el siglo XXI en relación con la educación. Unas cuantas décadas de intentos de generar una nueva educación son revisadas permanentemente con la previsible conclusión de que los cambios no son los que se esperaban y que las soluciones no llegaron a dar los frutos que prometían. En este tiempo parece haberse aprendido más sobre los caminos errados que sobre los que deben ser transitados. Cada vez se reconoce con más fuerza que las transformaciones que deben ocurrir en la sociedad respecto a la organización y los contenidos de la educación no pueden dejarse libradas a la responsabilidad de las escuelas y que, en gran medida, los éxitos que éstas puedan tener se corresponden con los espacios fuera de ellas: los distritos escolares o los Ministerios.

El espacio nacional de gestión de la educación (Ministerio, Secretaría u otra denominación) se enmarca en el aparato general de gestión del Estado y por ello está condicionado a cambios más generales que no son sólo los del interior del sector, para llegar a transformarse en un instrumento capaz de gestionar los cambios complejos que hoy son necesarios en el campo de la educación. Las nuevas reglas de juego que acarrea la globalización, evidenciadas en los cambios sociales, culturales y económicos por los cuales atravesamos, ponen en jaque las capacidades de las estructuras organizativas de la administración pública.

Este trabajo tiene como objetivo colaborar en la reflexión sobre estas temáticas a partir de la descripción y el análisis de un caso concreto: la instancia central del gobierno de la educación en la República Argentina. Este país, por tener una estructura de federación

de Estados, debe compatibilizar las acciones de 24 Ministerios de los Estados federados y la del Ministerio nacional. Para ello se recorta un período que se inicia con la apertura democrática en 1983 y finaliza en 2007. Este lapso permite recorrer una serie de procesos internos y externos a la educación que enmarcan la llamada Reforma Educativa (1993-1999), y que resultan de interés para el tema que nos ocupa.

El presente informe se basó en el análisis de documentación oficial proveniente del Ministerio de Educación de la Nación durante el lapso estudiado. A ello se agregó la triangulación de información surgida de 69 entrevistas a informantes clave que hubieran participado de la acción de gobierno de la educación en cuatro niveles de acción: cargos políticos como ministros o secretarios de Estado; cargos político-técnicos como directores nacionales o jefes de programas; cargos profesionales o de agentes administrativos; y especialistas con reflexión académica sobre estos temas. A todos ellos mi agradecimiento por la disposición a revivir un pasado reciente y por la honestidad de sus opiniones. Mi agradecimiento especial asimismo al Lic. Nicolás José Isola que compartió conmigo el trabajo de entrevista y me secundó también en muchas de las etapas de este trabajo.

Buenos Aires, marzo de 2009

---

## INTRODUCCIÓN

### La gestión de los nuevos desafíos

Un primer tema a traer a la consideración tiene que ver con las características de los procesos que deben enfrentar en la actualidad los gobiernos y, en especial, los Ministerios de Educación (MdE), ya que las reformas de los años 90 son procesos diferentes de los que estaban acostumbrados a gestionar los MdE tradicionales. El Estado (y los MdE) requirieron abruptamente de una institucionalidad más compleja.

Si bien una mirada histórica reconoce cambios permanentes en la educación tanto en América Latina como en el resto de mundo, éstos se aceleraron hacia la segunda mitad del siglo XX después de la terminación de la segunda guerra mundial, conformando los fenómenos llamados reformas educativas. En la región latinoamericana, son reconocibles a partir de ese momento dos olas o ciclos de reformas educativas (Braslavsky y Cosse, 1997; Delannoy, 2000; Casassus, 2000; Palamidessi, 2003). El primero de ellos tuvo lugar entre las décadas de los 60 y los 80. Independientemente de los niveles dispares de desarrollo entre los países, fue un ciclo de reformas orientadas a la expansión de los sistemas educativos para ampliar las posibilidades de un mayor número de personas para ingresar al sistema educativo. Pero su objetivo no superó la aspiración de “mejorar” el sistema educativo tradicional nacido de la modernidad y su propuesta fue con énfasis en lo pedagógico, sobre todo en la actualización de los contenidos de los “planes de estudio”.

El segundo ciclo, que tuvo lugar desde los años 90 hasta la actualidad, marca una gran diferencia, ya que está configurado por procesos más complejos denominados típicamente “de segunda generación”. El cambio fundamental es que no se trata sólo de expandir lo que existe, sino de incursionar en cambios de otra índole que están relacionados con temas como los de la gestión del sistema y la preocupación en torno de la calidad o sea de la adecuación de la educación a los nuevos requerimientos de la sociedad. En este ciclo el mejoramiento como aspiración se reemplaza por la necesidad de innovación de los sistemas educativos (Casassus, 2000; Brunner, 2000).

Estas reformas de segunda generación, típicas de fin del siglo XX, son también reformas comprehensivas y por ello muy complejas. En ellas el cambio educativo requiere de una mirada claramente sistémica en la que se conjugan los diferentes temas que deben ser encarados. Entre éstos se incluyen los contenidos y enfoques de la educación (el currículum) pero también una nueva relación educación/trabajo (la educación secundaria, la escuela técnica, la capacitación laboral), la equidad (la cuestión de la diversidad, acciones y políticas compensatorias), el control de la calidad (sistemas nacionales de evaluación de logros educativos), los diferentes enfoques de administración y gobierno de la educación (la descentralización, la autonomía de la escuela), el financiamiento (*vouchers*, privatización) y la no poco compleja cuestión de las capacidades requeridas en los docentes para asumir todos los cambios mencionados.

Procesos de esta envergadura generan esperables resistencias debido a que se enfrentan con la necesidad de modificar el curso histórico de desarrollo del sistema educativo. Las marchas y contramarchas de estos procesos expresan las necesarias negociaciones entre la visión y la realidad que determinan el camino posible a transitar (Elmore, 1995). Fullan señala también que una de las dificultades del cambio educativo es que todo proceso de reforma debe sobrepasar la “depresión inicial”, o sea un primer período de desajustes y dificultades que con frecuencia genera la interrupción del proceso (Fullan 2001).

Otro de los aspectos en los que se manifiesta la complejidad de estos procesos, y que incrementa las dificultades de estas reformas, es que en ellas intervienen una serie de dimensiones que incorporan lógicas diferentes, tales como la visión de largo plazo, los intereses de los actores, la negociación política, la capacidad de perfilar una propuesta que se sostenga profesionalmente, la credibilidad de la sociedad, la creación de recursos de organización, la existencia de recursos materiales así como un conjunto de actores provenientes de contextos diferentes que representan también una diversidad de intereses (Braslavsky y Cosse, 1997). Todos estos elementos aparecen como parte del mismo proceso, incorporando dinámicas de aceleración o retroceso.

El decurso de la educación en la Argentina entre 1984 y 2007 expresó claramente estas contradicciones y el carácter federal del

modelo de organización del país hizo aparecer con más nitidez las diferencias en las regiones, en las provincias y en las instituciones, ya que en cada uno de estos niveles, nuevamente, cada una de las dimensiones anteriores se potencian y entran en conflicto.

## **El contexto histórico**

La historia de la educación en América Latina muestra que ella se originó en los municipios y cabildos, pero que progresivamente la gestión educativa se fue centralizando debido a la necesidad de las nuevas repúblicas de consolidar el Estado. En la Argentina, el desarrollo de un sistema educativo público y nacional tuvo además como uno de sus objetivos generar un sentimiento de pertenencia a una identidad común de poblaciones diversas, resultado del proceso de inmigración masiva que tuvo lugar entre 1860 y 1920. El proyecto político a partir del cual se constituyó este país a fines del siglo pasado (1850-1880) requirió de un Estado fuerte y centralizado que pudiera operar en todo el territorio nacional.

La Constitución Nacional (1853), que regula la distribución de responsabilidades entre el gobierno nacional (central) y los gobiernos de provincia, otorga a las provincias la responsabilidad de asegurar la educación primaria (art. 5) y al Congreso Nacional la función de “dictar planes de instrucción general y universitaria y sancionar leyes de organización y base de la educación”. Existieron no obstante contradicciones y superposiciones entre el Estado nacional y los Estados provinciales en la organización del sistema educativo, las cuales se reflejan en el marco jurídico. Por ejemplo, la ley que origina el sistema educativo (Ley 1420, 1884) reconoce un sistema educativo federal en lo referente a su administración, pero unitario en la concepción y en los contenidos. Los fuertes componentes de centralismo se concretaron formalmente veinte años después con la sanción de la Ley Láinez (Ley 4874, 1905), que autoriza al gobierno central a crear escuelas bajo su jurisdicción en los territorios provinciales. Se superpuso así en las provincias un sistema educativo nacional y un sistema educativo provincial que paulatinamente llegó a tener unidades en todos los niveles y modalidades (Aguerrondo, 1975).



El proyecto de país nacido a fines del siglo XIX hizo crisis en la Argentina en 1930. Ese año inauguró un período de más de cincuenta años en el que se fueron alternando gobiernos elegidos con gobiernos militares y que terminó finalmente en 1983. Marcó, de alguna forma, el agotamiento del proyecto agroexportador y la aparición de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1955), que requirió de una redefinición de las relaciones entre el Estado central y las provincias y abrió el espacio para el inicio de los procesos de transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias (Hirschberg de Cigliutti, 1995). En diciembre de 1983 se reinauguró el Estado de derecho y con él se instaló una nueva agenda en la cual se hicieron presentes los grandes temas que preocupaban a la ciudadanía. Entre éstos figuró en un lugar prominente la educación.

La Argentina ostenta una larga tradición de educación masiva y de calidad (Weinberg, 1984). Fuertes políticas de Estado favorecieron desde fines del siglo XIX el desarrollo de un sistema educativo público de gran calidad y cobertura que fue una de las bases de sustentación de la movilidad social. Es posible que esta situación, al ser visualizada por la sociedad como una ventaja, se constituyera en un espacio de defensa de los logros conseguidos, lo que puede haber estado en el origen de las reiteradas resistencias puestas de manifiesto cada vez que se intentaron reformas. De alguna manera, la imagen histórica de la calidad de la escuela puede haber impedido que se incorporaran en forma paulatina los sucesivos cambios que fueron realizando todos los sistemas educativos del mundo durante el siglo XX.

En 1983 comenzó un proceso de apertura democrática como consecuencia del cual se produjeron cambios significativos en diferentes áreas. Durante el primer gobierno (1983-1989) se enfatizó la reconstrucción de la vida democrática. En el segundo gobierno (1989-1999) se avanzó con una serie de cambios macroeconómicos e institucionales que implicaron una redefinición de la relación de la Argentina con el exterior y su entrada en el mercado globalizado con un alto costo de desocupación y de crecimiento de la pobreza. Al igual que lo que ocurrió en el resto del mundo, estos procesos concretaron una demanda de fuertes cambios del sistema educativo tendientes a garantizar en el conjunto de la población las nuevas competencias que apoyaran la sustentabilidad de los procesos iniciados.

Puede considerarse que estas demandas empezaron a organizarse con la realización del Congreso Pedagógico Nacional convocado por el gobierno en 1984 (De Lella y Krotsch, 1990), pero recién se concretaron en una decisión de cambio con la sanción de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) en 1993. Esta ley, sumamente ambiciosa, llegó después de más de un siglo de un sistema educativo originalmente exitoso, una de cuyas características ha sido su inflexibilidad frente a los cambios.

La sanción de la Ley Federal de Educación abrió la oportunidad para transformar la educación. En ella se establecen novedades en todos los aspectos del sistema educativo tradicional. Entre las más relevantes están: (a) el cambio de la estructura de niveles y ciclos, alargando la obligatoriedad escolar a 10 años e introduciendo un nuevo nivel de enseñanza (el Tercer Ciclo de la EGB) que abarca la pubertad; (b) el cambio de los contenidos de la enseñanza en todos los niveles, actualizando tanto contenidos y enfoques disciplinares como didácticos; (c) el cambio en la formación docente, incorporando la idea de la formación continua y la necesidad de reformular las condiciones de trabajo y la carrera de los docentes en servicio; (d) el cambio del papel del Estado central y de las provincias, determinando roles diferenciados para cada uno de ellos y un mecanismo de concertación permanente (el Consejo Federal de Cultura y Educación); (e) la responsabilidad del Estado por la calidad de la educación, creando un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación que debe abarcar la evaluación del currículo, de los aprendizajes de los alumnos y de la formación de los docentes.

Este escenario nacional conformó, por un lado, un marco que estableció la necesidad del cambio educativo, y por el otro, una brecha abierta para posibilitarlo. Un primer facilitador fue la sanción de la Ley 24.049 (1991) por la cual se decidió la transferencia de los servicios educativos que restaban en la jurisdicción nacional hacia las provincias. Esta ley fue la culminación del proceso de transferencia a las provincias, que se inició en la década del 50 y terminó en la del 90. El papel del gobierno nacional tuvo variaciones importantes en sus distintas etapas. En la primera, el gobierno central se limitó a tomar la decisión de descentralizar sin asumir la conducción del proceso. En la última, existió una política educativa nacional orientadora, que configuró

un *diseño organizacional* propio del sector educación. El objetivo fue, entonces, desarrollar acciones encaminadas a la construcción de un centro pequeño, pero fuerte y profesionalizado, responsable de liderar la política educativa señalada por la nueva normativa, la Ley Federal de Educación (1993) (Hirschberg de Cigliutti, 1995).

El período llamado de “Reforma Educativa” se extendió desde 1993 hasta fines de 1999, cuando se produjo un cambio de la gestión presidencial. Casi inmediatamente después (2001) el país enfrentó una seria crisis económica que fue superada a partir de 2002. Los gobiernos del sector posteriores a la Reforma Educativa fueron críticos respecto de ella y, atendiendo a una serie de reclamos sobre el tema, revisaron y reformularon algunos de sus aspectos. Si bien en un primer momento se priorizó la crítica, posteriormente (2004-2007) el gobierno nacional propulsó una serie de leyes que, reconociendo implícitamente la existencia de los procesos generados por la Reforma Educativa, completaron la propuesta generando un nuevo marco normativo.

La Ley Federal de Educación (24.195, 1993), que diera origen a la Reforma Educativa, fue reemplazada por la Ley de Educación Nacional (26.206, 2007) la cual, respetando los principios generales de la primera, reconoció una estructura de primaria y secundaria, extendió la obligatoriedad hasta el fin del secundario y asignó un nuevo rol al gobierno central en relación con la formación de los profesores. Otras importantes leyes de este período fueron la Ley 25.864 (diciembre de 2004), que garantiza un piso mínimo de 180 días de clases en todo el país y estipula el envío de fondos a las provincias para el caso de que los conflictos docentes afecten el normal dictado de clases. En 2005 (diciembre) se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), que permitió el crecimiento del presupuesto destinado a educación, el incremento del salario docente y la configuración de un marco de previsibilidad para la mejora educativa. Gracias a su aplicación se ha aumentado el porcentaje del PBI dedicado a educación del 3,8 en el momento de la sanción de la ley al 5,3 en 2007. En 2006 se sancionó la Ley de Educación Técnica (26.058), que unifica criterios para los planes de estudio y certificaciones en los distintos distritos, permite que alumnos de escuelas técnicas realicen pasantías en empresas privadas y crea un fondo de unos 200 millones de pesos para el área.

Estas modificaciones se han centrado en aspectos conflictivos de la llamada Reforma Educativa y han complementado aspectos demorados, pero su impronta continúa vigente en el marco de los cambios originados durante su instrumentación.

---

## 1. LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD

En el marco de un proceso generalizado en América Latina conocido como de pérdida de institucionalidad del Estado Nacional (Bonifacio, 2003; Schweinheim, 2003) los Ministerios de Educación no parecen ser capaces de avanzar en la práctica con los compromisos que se acuerdan en los foros internacionales (Dakar, *Education For All*). Se puede decir que “la capacidad institucional de un Ministerio de Educación como organización se relaciona de manera directa con su capacidad de gestionar e implementar acciones en un sistema educativo” para orientarlo hacia un objetivo establecido. “El concepto de capacidad institucional es complejo ya que refleja una interacción entre cuatro niveles: las capacidades de los individuos, la efectividad de la organización, las normas y prácticas que regulan la gestión pública y el contexto político, social y económico” (IIEP-UNESCO, 2008: 1).

Además de ello, la característica sistémica del sistema educativo condiciona las acciones de las instancias nacionales en función de acciones del nivel local y de las escuelas y, a su vez, la acción de la escuela está condicionada por acciones de las instancias fuera de ella (local y nacional). Este interjuego hace que los factores que contribuyen a la enseñanza efectiva, es decir, a la calidad de la educación, sean en parte los internos a la escuela, pero que existan también factores y condiciones más allá de la clase y de la escuela (las autoridades locales y nacionales) que contribuyen a la calidad (Creemers, 1994).

En el conjunto de Ministerios de Educación de América Latina se pueden reconocer importantes diferencias. En un extremo se cuenta todavía con organizaciones preburocráticas caracterizadas por un alto grado de informalidad, anomia y anarquía, incapaces de gestionar políticas efectivas. Existe un segundo grupo, de organizaciones burocráticas con estructura monolítica jerárquica tradicional que no han tenido o han perdido ya su capacidad de intervención eficaz originaria. Y finalmente se reconoce otro extremo en el cual se encuentran Ministerios de Educación (MdE) que han producido cambios institucionales tanto en sus aspectos organizacionales como en su manera de funcionar que

les han permitido obtener algunos resultados como producto de su intervención.

Un caso que se acerca a esta última situación es el de la Argentina, donde se han producido importantes cambios a partir del advenimiento de la democracia en 1984. Durante este lapso tuvo lugar la llamada “Reforma Educativa” (1993-1999) período en el cual este análisis centrará su atención, describiendo estos cambios y produciendo algunas reflexiones en orden a una discusión sobre la gestión macro de las reformas educativas en contextos de construcción de institucionalidad.

La hipótesis de trabajo es que la institucionalidad o capacidad institucional supone la existencia de un “triángulo de gobierno” cuya existencia se expresa en los efectos de cambio o la puesta en marcha de reformas educativas. Esto implica que la institucionalidad (o capacidad institucional) está relacionada con la capacidad de un Ministerio de Educación de *gobernar*, o sea de resolver la conducción de tres niveles de acción: la dirección o visión (proyecto), la realización práctica, la acción (capacidad de gobierno) y la legitimidad o la dimensión simbólica (gobernabilidad).

### **El triángulo de gobierno**

Un Ministerio de Educación tiene un doble compromiso. Por un lado, debe ser el rector de la política educativa nacional (rol político) y, por el otro, debe administrar el sistema (rol de administración). Las demandas de la globalización han agregado mucha complejidad a estos roles ya que el nuevo contexto ha agotado las formas tradicionales de darle respuesta. En América Latina ambos roles ministeriales se encuentran hoy amenazados y requieren ser reconstruidos nuevamente. La disyuntiva actual es administrar la educación tradicional, con lo que no se da respuesta a las nuevas demandas, o gestionar reformas educativas para redireccionarla y reestructurar el sistema educativo en orden a las necesidades nacionales frente a la globalización.

Los procesos complejos de la sociedad actual redefinen la capacidad de gobierno de los Estados nacionales (Castells, 2002). Carlos Matus introduce la idea de *sistema de gobierno* y plantea que la capacidad de gobierno requiere desarrollar *el triángulo de gobierno*, que resume los componentes necesarios para la actividad de gobierno.

“Gobernar exige articular constantemente tres variables, proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 73). Estos tres aspectos constituyen un sistema triangular en el que cada uno depende de los otros, pero dentro de los cuales la piedra angular es el proyecto de gobierno. En la misma línea, señala García Huidobro: “Las reformas educativas tienen tres grandes niveles de acción: la dirección de la reforma, su realización práctica y el logro de su legitimidad social. La dirección, que corresponde al nivel político; la realización práctica, que corresponde además a los funcionarios y docentes; y el logro de legitimidad social, donde lo fundamental es la relación del MdE –rector de la reforma– con la comunidad nacional a través de una campaña de comunicación social” (García Huidobro, 2001: 208-209).

### ***El proyecto de gobierno***

“El proyecto de gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, a la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluida su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones” (Matus, 1987: 74).

En el caso de la Reforma Educativa de la Argentina los informantes clave entrevistados coinciden en que una característica de este período fue la claridad del proyecto político o la fuerza de la visión construida a partir de los lineamientos de la Ley Federal de Educación. La principal idea-fuerza se expresó en la frase “Más y mejor educación para todos”, que recentró la cuestión de la calidad en el marco de la equidad, objetivo novedoso de este período pero acorde con una serie de *conceptos estelares* (Braslavsky, 1999) propios de las reformas de la década del 90. El conjunto de los programas se organizaron en torno a estos dos conceptos y abarcaron, por un lado, los aspectos sustantivos referidos a los contenidos y la formación docente y, por el otro, la creación de políticas compensatorias. En el marco de un Ministerio con una función

de dirección estratégica de la política, y por la fuerza institucional de la nueva ley que establecía este ámbito de consenso nacional, estos lineamientos debían ser comunes a todo el país y el MdE desarrolló en este lapso estrategias nuevas para que ello se lograra.

La claridad de la visión (así como su aceptación) se basó, por un lado, en la capacidad técnica y política de explicitarla para su discusión y, por el otro, en la introducción de los nuevos lineamientos apoyándolos en experiencias anteriores nacionales o provinciales. En el caso de la visión sobre formación de profesores se retomaron ideas-fuerza generadas en el período inmediatamente anterior. En este ámbito el aspecto de continuidad está dado porque se actualizaron los lineamientos del Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) creados en el período anterior y plasmados en la Ley Federal, y se incorporaron a la gestión. Estos lineamientos generales se especificaron en los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) a partir de la discusión acordada con las provincias.

Por su parte, las políticas referidas a la equidad constituyeron una novedad de este período introducida por la Ley Federal de Educación que, superando la tradición asistencialista, permitió generar una propuesta de atención integral. A partir de este mandato de la Ley Federal, que incluyó la responsabilidad del Estado por la equidad, se diseñó el Plan Social Educativo (PSE) que se inició con un alcance restringido y terminó abarcando el 50% de las escuelas primarias, focalizando en las más necesitadas. Los objetivos del PSE se centraron en mejorar las condiciones de aprendizaje trabajando en una propuesta de mayor calidad y de reducción del abandono. Una de las dificultades de esta política, y a la vez su fortaleza, es que operó en sentido contrario a las políticas del gobierno nacional. Los tres programas y 14 proyectos diseñados tuvieron como objetivo, además de los propiamente educativos, que no se agrandara la brecha social y económica, o que por lo menos se mantuvieran las diferencias relativas.

Una particularidad del modelo de gestión de planificación situacional propio de este período en el MdE nacional es que, lejos de concebir esta actividad desde una lógica tecnocrática que colisiona con el quehacer político y con las rutinas de la burocracia, se propone como un estilo de gobierno que opera desde dentro del proceso de toma de



decisión política. Es un estilo de gobierno que asume que debe construir sus viabilidades para la acción, es decir construir institucionalidad. Una primera dimensión tiene que ver con la construcción de la viabilidad sustantiva que se expresa en la existencia de un proyecto de gobierno. El proyecto de gobierno explicita la visión y cumple por un lado la función de resguardar la dirección del proceso y por el otro la de dar el “sentido” general a todas las acciones y a todos los estamentos de actores que participan.

Desde el punto de vista de la viabilidad sustantiva, en el caso argentino se explicitaron aspectos que, expresando ideas-fuerza, permitieron la implementación de diferentes acciones. Para sustentar esta viabilidad, cada área de trabajo (cada idea-fuerza) se apoyó en experiencias locales existentes o pasadas y se presentó en el marco de una progresión en la cual fuera posible profundizar líneas anteriores y dejar abiertos procesos para su sustentabilidad en el tiempo. Esto permitió recuperar experiencias previas, sobre todo de las provincias, y conformó una lógica de continuidad-cambio que ordenó los procesos y hace posible reconocer una progresión (si bien no lineal) en varias de las estrategias implementadas.

Un papel importante para la construcción de una visión compartida fue el programa de publicaciones del MdE, que distribuyó materiales a las escuelas. Dentro de ellos, tuvo un rol importante para la difusión de la visión y para llegar a las escuelas con orientaciones concretas un instrumento *ad hoc*, que fue la revista *Zona Educativa*, publicada por el MdE desde 1995 hasta 1999 y que mensualmente llegaba a todas las instituciones educativas del país directamente desde el Ministerio nacional. Esta revista, cuya tirada era de 650.000 ejemplares, con el objeto de garantizar un ejemplar para cada docente, era distribuida de manera directa a la escuela (cuya dependencia administrativa es del gobierno provincial). Sus contenidos se referían a cómo avanzar en cada uno de los compromisos pactados por el conjunto de los Ministerios provinciales en el Consejo Federal de Cultura y Educación y priorizaban un lenguaje ágil y directo. A partir de 1998 cada ejemplar fue acompañado con un fascículo específicamente dedicado a la función directiva, llamado *Zona Dirección*.

### **Cuadro 1.1 Ministerio de Educación de la Argentina. Secuencia de decisiones en diferentes temáticas en distintos períodos**

<b>Temática</b>	<b>Período 1 (1984-1992)</b>	<b>Período 2 (1993-1999)</b>	<b>Período 3 (2000-2007)</b>
Formación docente inicial	Programa MEB. Programa PTFD (funciones de investigación y extensión de los Institutos de Formación Docente, IFD).	Se retoman las líneas del PTFD en los Acuerdos del Consejo Federal (A3, A9, A11 y A14).	El Instituto Nacional de Formación Docente (InFod) actualiza y completa lo acordado según lo que la nueva ley de educación establece.
Capacitación docente	Sólo se capacita para las experiencias piloto.	Capacitación masiva para la reforma. Mucha heterogeneidad y poco control de calidad.	Formación de capacitadores y planes globales de capacitación situada pactados con las provincias.
Inclusión de profesionalidad	Becas FLACSO para realizar diagnósticos y documentos (externo a la gestión).	Constitución de equipos de profesionales contratados dentro de la gestión del MdE (interno a la gestión pero yuxtapuesto con la línea).	Inclusión de profesionales en la planta transitoria (aunque con menos estabilidad que en planta común y menos salario que en el período anterior).
Políticas de equidad	Políticas asistenciales (comedor escolar, útiles, vestimenta).	Estrategia masiva de atención integral a sectores pobres (Plan Social Educativo).	Se respetan las líneas anteriores pero se focaliza y especifica en diferentes programas.
Sistemas de información	Diagnóstico de situación (PRONATASS).	Regularización de la estadística educativa tradicional. Inclusión de áreas nuevas: logros alumnos, costos, etc.	Mantenimiento de lo anterior y profundización. Elaboración de informes descriptivos y de análisis de la información.

Fuente: Elaboración propia.

### ***La capacidad de gobierno***

El triángulo de gobierno se compone, en segundo lugar, por la *capacidad de gobierno, o sistema de dirección y planificación*. Esta “capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas,

métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control” (Matus, 1987: 75).

Desde el punto de vista de la institucionalidad entendida como capacidad de generar efectos (acción) y tomando en cuenta los marcos conceptuales antedichos, la capacidad de gobierno se organiza en tres funciones básicas: (i) la capacidad de transmitir a todos los actores la visión-proyecto; (ii) la capacidad de asistir-orientar para el cambio; y (iii) la capacidad de regular-controlar. Estas tres funciones básicas pueden ser llevadas a la acción en virtud de la calidad del sistema de planificación con que cuente el Ministerio de Educación.

Sin agotar el conjunto de cuestiones que constituyen la acción del planeamiento, en este estudio se han recortado cuatro dimensiones principales que contribuyen a la capacidad institucional desde el punto de vista de la operación o la acción (IIEP-UNESCO, 2001):

1. El modelo de organización y los procedimientos administrativos
2. Las características de los recursos humanos
3. La elaboración y el uso de la estadística y la información
4. El proceso de negociación de los recursos

Un primer tema en relación con la capacidad de gobierno en la reforma argentina fue el cambio de rol del Ministerio nacional en el escenario de la política educativa. La transferencia de las escuelas a las provincias marcó una nueva relación entre el gobierno nacional (que no administraba más escuelas) y las provincias (a cargo ahora de la totalidad de los servicios educativos en su jurisdicción). Como consecuencia de estos cambios, el mecanismo de la relación Nación-provincias se vio modificado en dos sentidos: por un lado, el Ministerio asumió de manera indiscutible la dirección de la política no sólo en términos de orientar la visión sino a través de la puesta en marcha de programas

concretos en el marco de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación; mientras que, por otro lado, el rol de las provincias era acordar y ejecutar los cambios, y por lo tanto enfrentar las dificultades de la implementación.

El Ministerio nacional ofreció asistencia técnica y financiamiento a los MdE provinciales a través de una serie de programas financiados con presupuesto nacional. El nuevo perfil de Ministerio coincidió con la crisis fiscal más difícil (1994-1996) enfrentada por las provincias desde la convertibilidad. La simultaneidad de eventos contribuyó a redoblar el esfuerzo por disciplinar a las administraciones provinciales por medio de la regulación del otorgamiento de recursos ofrecidos desde los programas y macroproyectos llevados a cabo por el Ministerio Nacional, lo que generó tensiones y respuestas heterogéneas. Esto significó que a la hora de implementar la Ley Federal pesó mucho la situación particular de las provincias, marcadas por la heterogeneidad e históricamente por un rol subordinado en el reparto de las funciones (Rivas, 2004). Se requerían otros roles del nivel provincial y la misma discusión federal puso en evidencia la desigualdad de capacidades existente entre ellas. Esto requirió de un seguimiento más cercano, y también de oferta de asistencia técnica y financiera por parte del nivel nacional a las provincias, lo que, por una parte, abrió espacios de discusión en orden a negociar los distintos intereses y, por otra, evidenció la necesidad del MdE de crear o ajustar mecanismos de control que permitieran un seguimiento de los compromisos logrados así como la transparencia en el uso de los recursos financieros transferidos a las provincias.

Al no contar más con escuelas, la función del Ministerio nacional se centró en operar la política educacional mediante la concertación con los gobiernos provinciales y la actuación directa con las escuelas provinciales. Se inauguró así un cambio en el modelo de gestión. Desde el MdE nacional se desarrolló una planificación estratégica (con enfoque situacional), que operó como constructor de institucionalidad. Implicó un estilo no tradicional de toma de decisiones que dio como resultado una movilización del sistema educativo y la instalación de nuevas visiones acerca del papel del sistema educativo en la sociedad y de los cambios a transitar en la escuela (Terigi, 2007). El impulso alcanzó sólo para instalar estas visiones y recorrer los primeros pasos.

Todo el proceso se llevó a cabo sin la aplicación de un modelo de planificación formal tradicional, aunque la función de planeamiento se vio reforzada tanto a nivel del MdE como en las administraciones provinciales (IIPE, 1999; Terigi, 2007). Si bien no existió un Plan Nacional de Educación escrito y aprobado, ello no significó la inexistencia de una visión planificadora de estilo estratégico situacional (Matus, 1997) en función de la cual se gestionó el proceso de cambio. La Ley Federal actuó como proyecto de gobierno y a partir de ella se puede reconocer en primer término la elaboración y explicitación de la imagen-objetivo (Terigi, 2007) y luego un proceso de construcción de viabilidad política, técnica y material para dar factibilidad a los cambios. El aspecto más descuidado fue la legitimidad social de la reforma (al que nos hemos referido como *governabilidad*), elemento que fue un factor importante para la fractura del proceso.

Directamente relacionada con la capacidad de gobierno, la construcción de la viabilidad se refiere a los aspectos operativos que posibilitan el cambio, y puede organizarse en tres dimensiones: la dimensión política (“querer hacer”); la dimensión técnico-profesional (“saber hacer”); y la dimensión material (“poder hacer”).

La dimensión *política* de la viabilidad impacta directamente en la legitimidad y abarca una gran cantidad de aspectos, ya que “construye” el “querer hacer” de múltiples actores que van desde los decisores políticos (en Argentina dispersos en 24 poderes ejecutivos provinciales además del orden nacional) hasta los funcionarios intermedios, el personal de las escuelas y la sociedad en general. En el proceso analizado, es evidente que la reforma logró legitimarse frente a las instancias de gobierno provincial y al personal docente (aspecto éste que está muy intermediado por las gestiones de cada provincia), pero tuvo mucha menos relevancia la construcción de legitimidad hacia fuera del colectivo educativo, en el conjunto de la sociedad. Un aspecto negativo en este sentido fue la pertenencia a un gobierno cuya política tuvo consecuencias de crecimiento de la inequidad. Muchas de las acciones educativas posteriores tienen sentido en el marco de la necesidad de reconstruir esta viabilidad. Por ello las últimas acciones (2004-2007) se han centrado precisamente en la dimensión simbólica del cambio con la sanción de un conjunto de leyes que “enmiendan” o

“perfeccionan” (según la mirada) algunas de las cuestiones ríspidas de la implementación de la Ley Federal.

Una segunda dimensión de la viabilidad operativa tiene que ver con el “saber hacer”, esto es, con la capacidad *profesional* de encontrar las propuestas adecuadas para la situación. En América Latina la complejidad de la segunda ola de reformas educativas de los años 90 requirió de perfiles más profesionalizados en todos los niveles de la administración, desde la conducción política y las instancias intermedias hasta los equipos de trabajo operativo. La profesionalización de los cuadros de la administración educativa ha sido una característica de la gran mayoría de los países de América Latina, sobre todo en los del Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay, Chile) (Carnoy, 2004), tendencia que debió abrirse camino y sostenerse hasta la actualidad frente a prácticas anteriores de selección de acuerdo con pertenencia a espacios políticos.

#### **La inclusión de cuadros profesionales en los Mde**

Uno de los efectos de los gobiernos militares en América Latina en los años 70 y 80 fue su intervención en las universidades públicas y la exclusión de ellas de la reflexión y la investigación crítica de los problemas sociales y educacionales, entre otros. Entonces, estas actividades comenzaron a ser desarrolladas en fundaciones y organizaciones no gubernamentales, que cobijaron a muchos de los académicos excluidos y que recibieron un importante apoyo financiero por parte de fundaciones de países desarrollados. Braslavsky, C. y Cosse, G. (2003: 103) describen esta situación:

“La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las universidades nacionales por los gobiernos militares. Los autores trabajábamos en las sedes de Argentina y Ecuador de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), uno de los nuevos centros de producción y de distribución de conocimientos acerca de la sociedad y el Estado en la región, con características peculiares respecto de las universidades: ausencia o escasez de financiamiento regular para el pago de salarios, funcionamiento centrado en la ejecución de programas y proyectos de investigación y de docencia, fuerte articulación a los circuitos internacionales de producción de conocimientos, orientación progresiva hacia la investigación para la toma de decisiones, pretensiones de pluralismo y excelencia académica”.

Es posible reconocer instituciones similares en varios países latinoamericanos, por ejemplo CEPAL en Uruguay; las Fundaciones Carlos Chagas y Getúlio Vargas en Brasil; CIDE, PHE, CPU, FLACSO, CIEPLAN en Chile; Tarea en Perú; CEDEL en la Argentina; el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), CLACSO y CSUCA como federaciones de instituciones independientes.

Lo anterior contribuyó al surgimiento de una generación de “analistas simbólicos” caracterizados por una formación que combinaba teoría y acción o, como señalan Brunner, J.J. y Sunkel, O. (1993: 12) “disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas”. A ellos se agregan las capacidades de articulación y apoyo mutuo que estas instituciones y sus equipos lograron construir y que se expresaban en relaciones de cooperación mutua y maneras comunes de abordar los temas educativos y los procesos de reforma.

Una de las tendencias comunes de estos “analistas simbólicos” fue la de promover la construcción de políticas de Estado en educación, que perduraran más allá de las gestiones de gobierno, “no sólo por una cuestión de convicción de su necesidad, sino también –y tal vez fundamentalmente– porque ese tipo de políticas serían más convenientes para el mantenimiento y la ampliación de su influencia” (Braslavsky, C. et al., 2003: 105).

Muchos de estos “analistas simbólicos” asumieron la conducción y puesta en práctica de las políticas educativas en la Argentina, Brasil, Chile y México, entre otros países, que proceden de las instituciones antes señaladas.

En la práctica, los equipos conductores de las reformas lograron muchas veces superar la permanencia de varios gobiernos en los años 90, condición inédita en nuestra región. Esto contribuye a explicar también la continuidad de las políticas en educación. Ejemplos de ello son Chile, con equipos que se mantuvieron por más de una década; casos similares, de acuerdo a Braslavsky, C. et al., (2003: 115) es posible encontrar en Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana. De igual forma en Bolivia durante la segunda parte de los 90. Por ejemplo en Paraguay, quienes tuvieron a su cargo los programas de mejoramiento de la calidad de la educación en la segunda parte de los 90 hoy ocupan los cargos de Ministra y Viceministra de Educación.

Concha Albornoz, Carlos (2005),  
“Gestión de las reformas educacionales en América Latina en los '90.  
Primeras aproximaciones a un proceso complejo”, en REICE (*Revista Latinoamericana sobre  
Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*), Vol. 3, Nº 2. Disponible en <www.rinace.net> .

La inclusión de conocimiento experto en la toma de decisiones puede ser reconocida a través de una cantidad de resultados. Uno de los más relevantes es que se abrió una línea de producción de documentos previos a la toma de decisiones relativos a cada aspecto de la reforma elaborados por los equipos profesionales contratados por el MdE a los efectos de su discusión entre los grupos de decisores nacional y provinciales y sus asesores. Con estos documentos, una de cuyas novedades fue que abrevaron en tres fuentes (las experiencias previas nacionales y de las provincias, las tendencias internacionales y los avances académicos), se rompió una tradición de búsqueda de

mejoramiento de la educación en función de miradas retrospectivas que sólo valorizaban los logros de un sistema educativo exitoso hasta mediados del siglo XX.

Debido a la estructura federal de la Argentina, y teniendo en cuenta el proceso de transferencia educativa, una estrategia complementaria del MdE nacional en términos de viabilidad técnica fue la necesidad de construcción de capacidad técnica en las provincias, proceso que formó parte intrínseca de la estrategia de implementación. Cada Programa Nacional (véase la sección “El funcionamiento por programas”) elaboró una estrategia propia de capacitación de sus contrapartes provinciales, pero a medida que la gestión y los programas se consolidaban se establecieron rasgos comunes entre ellos. La primera particularidad fue la realización de variadas y permanentes instancias de capacitación en servicio a través de Reuniones Nacionales con agendas preestablecidas, lo que permitía discusiones y toma de decisiones muy concretas y convergentes en la definición y aplicación de los pasos a dar. Las reuniones se realizaban tanto entre los decisores políticos (subsecretarios y asesores, jefes de programas provinciales) como con los equipos de profesionales a cargo del programa y directivos y docentes de las escuelas afectadas. En el caso de la concertación política, el circuito de discusión de documentos terminaba en su aprobación en el Consejo Federal de Cultura y Educación, con lo que quedaban establecidos con fuerza normativa (si bien no obligatoria) para avanzar en la puesta en práctica de los cambios. En el caso de las discusiones operativas necesarias para la implementación, estas reuniones establecían la línea base de consensos nacionales que funcionaban como marco, permitiendo a cada provincia ajustarla localmente.

Una estrategia particular en este sentido que desarrolló la Dirección de Investigación y Desarrollo fue llamada “Seminario Cooperativo” (véase el *Anexo II*). La ventaja de esta modalidad fue que hizo posible organizar en una sola actividad el avance en la ejecución de los cambios y la formación de los cuadros provinciales para que pudieran gestionarlos. Otra ventaja fue que resultó un excelente instrumento para “personalizar” la asistencia técnica a las provincias. La atención especial a las provincias o a las escuelas, según sus necesidades y características, no fue una particularidad única de estos seminarios. Todos los programas nacionales previeron las adaptaciones y algunas



acciones se modificaron según los requerimientos y necesidades particulares de quienes eran sus beneficiarios.

Las transformaciones diseñadas e impulsadas por el gobierno nacional buscando la construcción de una capacidad político-técnica propia tuvieron efectos muy disímiles en las diferentes provincias, mediadas justamente por las decisiones políticas provinciales y por las capacidades históricas regional y local. En algunas de ellas, aun a pesar de los esfuerzos nacionales de acciones diferenciadas, estas decisiones y capacidades terminaron no generando los cambios estructurales en el nivel provincial necesarios para acompañar y sostener la reforma, neutralizando los instrumentos puestos en práctica por el nivel nacional (Novick, 2001), pero en otras tuvieron como resultado procesos importantes de mejoramiento de la gestión (Rivas, 2004) y dejaron instaladas capacidades y procedimientos que perduran en el tiempo con las modificaciones y adaptaciones que han sido necesarias.

En tercer lugar, superando concepciones clásicas de planificación se operó a partir de una concepción de viabilidad material que supone mucho más que los recursos financieros. El conjunto de recursos incluye muchas de las cuestiones ya presentadas y algunas otras. Entre ellos están los recursos de *conocimiento*, los *recursos humanos* y el recurso *temporal* a los cuales se ha hecho ya referencia; el recurso de *información para la toma de decisiones* que revalorizó la estadística tradicional y también generó otros indicadores inéditos que se sostienen en el tiempo y han servido de base para mejoramientos reales tales como información sobre logros de los alumnos, sobre costos y presupuesto; el recurso *organizativo* que implicó la reestructuración de la estructura del Ministerio central pero también la creación o el mejoramiento de circuitos de logística que garantizaran, por ejemplo, la distribución de materiales a las escuelas en tiempo y forma; el recurso *normativo* que incluye, más allá de la leyes, todo un andamiaje normativo que posibilita la implementación y da sustentabilidad a los procesos de cambio. De 1993 a 1999 se generó un conjunto de normativa en diferentes niveles como marco para el desarrollo de las acciones de reforma. La Ley Federal fue el marco normativo macro que habilitó los otros niveles. En primer lugar, y como novedad, esta ley no tuvo un Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional como es habitual. Sino que se procedió a su reglamentación a través de los Acuerdos del CFCyE que involucraban

nuevas concertaciones Nación-provincias en cada uno de los aspectos específicos de la aplicación de la Ley Federal. Se generaron también Decretos del Poder Ejecutivo y Resoluciones del Ministerio nacional sobre diferentes aspectos. La mayoría de las provincias modificó sus leyes educativas, en consonancia con lo planteado por la Ley Federal. Del mismo modo, los cambios a nivel provincial se debieron acompañar con nueva normativa de diferente amplitud, proceso que fue realizado de forma muy despareja en ellas.

Finalmente, respecto del financiamiento cabe destacar que entre 1992 y 1997 el gasto consolidado en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (Nación, provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) se incrementó en un 49% como producto de la aplicación de políticas públicas intensivas en el sector y de acciones concertadas entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Los recursos nacionales, que oscilan entre el 18% y el 22% en cada año en ese período, se destinaron a aspectos fundamentales para la transformación educativa tales como el desarrollo de los contenidos básicos comunes, la capacitación docente, la formación docente continua, diseño de la estructura de la educación general básica y la educación Polimodal, así como metas vinculadas con la evaluación, la cooperación y asistencia técnica para la concreción de innovaciones educativas y el fortalecimiento institucional. Las provincias aplicaron su presupuesto básicamente a la administración del sistema. Entre 1992 y 1996 el porcentaje de participación del gasto educativo, sin incluir los gastos en ciencia y tecnología, en el total del gasto público pasó del 11% al 13,4% y su participación en el PBI se incrementó del 3,2% al 3,5% (la Ley Federal de Educación se había fijado como meta para los próximos cinco años duplicar el presupuesto sectorial o alcanzar el 6% del PBI).

**Tabla 1.1 Gasto público ejecutado en Cultura y Educación**  
(En millones de dólares estadounidenses a valores corrientes)

Años	Nación	Provincias y Ciudad de Buenos Aires	Municipalidades	Total
1992	1.268	4.929	160	<b>6.357</b>
1993	1.578	6.569	237	<b>8.384</b>
1994	1.987	7.549	295	<b>9.831</b>
1995	1.989	8.013	323	<b>10.325</b>
1996	1.853	8.116	330	<b>10.299</b>
1997	2.159	8.971	371	<b>11.501</b>

*Fuente:* D.N.P.G.S.-Secretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Se aplicaron también fondos de créditos externos para el sector educación, pero la incidencia de estos préstamos no fue importante ya que en el período 1995-1999 alcanzó anualmente sólo el 2% en el total del gasto educativo.

*Los instrumentos para el avance de la capacidad de gobierno (institucionalidad)*

Los procesos anteriores se apoyaron en un conjunto de aspectos que resultaron instrumentos para el crecimiento de la capacidad del MdE de producir efectos en los sistemas educativos provinciales. Se ha referido ya la importancia de la generación de nueva normativa pero, a la par de este proceso, también se produjo una redefinición de los procedimientos administrativos, un incremento de la profesionalidad de los recursos humanos tanto a nivel nacional como provincial, el mejoramiento de la recolección y elaboración de información para la toma de decisiones y la incipiente instalación de mecanismos de control y seguimiento más ambiciosos.

En el marco de un proceso que abarcó todo el Estado, durante el período de la Reforma Educativa fueron revisados los procedimientos administrativos tradicionales, aprovechando también el espacio de oportunidad que abrió la transferencia de los servicios secundarios a las provincias. Si bien los resultados fueron poco visibles en términos de rediseño de procedimientos, el logro mayor fue el avance de la informatización en todas las instancias del MdE nacional. Programas muy complejos, como el de capacitación docente, requirieron la creación de una base de datos que abarcara toda la oferta de cursos y que

fuera, al mismo tiempo, capaz de contener toda la información acerca de qué docente aprobaba qué curso a lo largo de todo el país. Esta base de datos (REFEPEC), que continúa en uso, permitió que funcionara el sistema de acreditación de puntaje que otorga cada curso para el ingreso y ascenso de los profesores en la carrera docente. En esta misma línea, con fondos internacionales, se organizó en 1996 el Programa de Reforma Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) con el objeto de instalar sistemas informatizados de gestión administrativa en las provincias que, además de agilizar y mejorar la gestión de los recursos humanos y el equipamiento, fueran capaces de generar adecuada información para la toma de decisiones. Los diez años de experiencia de este programa lo han perfeccionado de manera sustancial y han permitido que en la actualidad la mayoría de las provincias haya mejorado las prestaciones de trámites docentes y haya ordenado la multiplicidad de aspectos que incluye la gestión del personal en el área educativa.

También en lo referido a la profesionalización de los recursos humanos incorporados a la conducción y a la gestión de la educación hubo un proceso sostenido que se inició en el período de la reforma y continúa hasta la actualidad. Profundizando lo iniciado inmediatamente después de la apertura democrática (1984), en que se decidió la contratación de profesionales como consultores para la realización de estudios, en este período la novedad consistió en que se dio un lugar dentro del MdE nacional (y luego en los Ministerios provinciales) a perfiles técnico-profesionales puestos al servicio de la elaboración e implementación de las políticas educativas. Una entrevistada explica: “Tecnocracia ilustrada académica, le llamaría yo, que sabe mucho y que descubre su poder en el campo político. Sin ellos y su palabra no hay transformación. Se empoderó a un sector académico”. Los entrevistados coinciden en que otra particularidad fue que, a diferencia de las tradiciones de la administración pública, la necesidad de incorporar *expertise* fue más allá de la pertenencia política de los convocados. “Ese Ministerio convocaba más allá de su pertenencia política: no se puede llevar a cabo una política sin conocimiento.” “Jamás el signo político pesó en los puestos profesionales. Confiábamos en el nivel de autonomía relativa del MdE con respecto a lo político. Los funcionarios provinciales tardaban en entender que no éramos ‘compañeros’. Cecilia

(Braslavsky) no preguntaba de dónde venías. Pero por otro lado, tampoco había adentro militantes de CTERA.”

Más allá de estas apreciaciones, el punto importante es que la incorporación de este personal no seguía los procedimientos tradicionales de la administración pública. Los programas recibían de manera directa fondos para contratación de personal, lo que generó un doble circuito de cuadros, evidente por ejemplo en la diferencia en la estabilidad del puesto, pero también en las funciones, en los salarios y en los perfiles. Muchos entrevistados sostienen que es posible que el modelo de incorporación por contrato genere disfuncionalidades a más largo plazo tanto para los profesionales contratados que no tienen estabilidad ni los beneficios regulares (vacaciones, aporte jubilatorio, obra social) como para las políticas, que no logran equipos sustentables a lo largo del tiempo. A diferencia de otros Ministerios, el MdE carecía de burocracia técnica, por lo que recurrió a las estructuras por contrato a riesgo de dificultar la memoria institucional e impedir la generación de un grupo estable de burócratas profesionales.

Tal como se ha dicho, se reorientaron las funciones del MdE hacia la dirección, regulación, evaluación y compensación de las disparidades del sistema educativo nacional, y esto lo colocó en un rol más cercano al de coordinador que al de ejecutor del sistema educativo. Para eso, la información pasó a ser pieza clave. Entre 1990 y 1992 se había llevado a cabo un trabajo de rediseño del sistema de estadísticas (PRONATASS, 1993) lo que permitió que en 1993 se aprobara el documento base que posteriormente daría lugar a la Red Federal de Información Educativa (REDFIE) vigente hasta la actualidad. La Red establece acuerdos entre la Nación y las provincias sobre la información estadística básica a recoger anualmente, los momentos del año para hacerlo y los cuadros base que toda las provincias deben elaborar para permitir los consolidados nacionales.

Este proceso, iniciado inmediatamente después de la apertura democrática, fue completado y profundizado durante la Reforma Educativa, período que se caracterizó por un esfuerzo dedicado a ampliar las bases de información. En 1994 se realizó el primer Censo Nacional de Personal Docente y en 1998 el Censo Nacional de Infraestructura Educativa, aunque sus resultados recién se publicaron en 2003. El área

de estadística inició también una línea de estudios descriptivos que fueron más allá de las publicaciones tradicionales de meros cuadros estadísticos. Se trataron cuestiones como las características educativas de la población urbana del país y el gran Buenos Aires (MCyE, 1999) y en el período posterior aparecieron estudios sobre la inserción laboral de los docentes (Dirié y Oiberman, 2000), las características del empleo en el sector educativo (Marshall, 2000), la evolución de la matrícula a partir de la Ley Federal de Educación (Turull, 2001), las desigualdades sociales y educativas (Judengloben, Arrieta y Falcone, 2003).

En concordancia con la necesidad de generar nueva información, tal como lo establece la Ley Federal, en el mismo año de su aprobación (1993) se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC), dependiente de la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, la cual integraba la reciente Secretaría de Programación y Evaluación de la Calidad Educativa, creada por el Decreto 506/93. El SINEC daba información sobre la evolución de los logros educativos de los alumnos de todo el país por medio de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad (ONE) los cuales consistían en pruebas estandarizadas tomadas por medio de muestras o censos. También eran aplicados de forma complementaria cuestionarios a directivos, docentes y directores. Pese a sus claras deficiencias metodológicas iniciales, los resultados de estas acciones han posibilitado insumos para un análisis cualitativo a nivel de aprendizajes. Los ONE han incrementado su rigurosidad y se continúan realizando anualmente. En los años recientes el Mde ha decidido también la incorporación de la Argentina a pruebas internacionales como PISA y la realizada por la Oficina de la UNESCO Santiago a través de su Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

A fin de cubrir otro tipo de información novedosa se creó en 1996 un espacio para la construcción y el seguimiento de indicadores financieros llamado Estudio de Costos. Este fue inicialmente un grupo de trabajo constituido por profesionales de la economía que inició una tradición de estudios sobre análisis del gasto educativo, salarios docentes y efectos de la inversión educativa que dio cuenta de una nueva perspectiva. Los primeros resultados se refirieron a los costos generales de la educación, los montos de financiamiento, el análisis comparativo de los salarios

docentes en las provincias, etcétera. El grupo Estudio de Costos se mantiene hasta la actualidad como un programa específico dentro de la estructura del MdE nacional y en los últimos años empiezan a aparecer espacios homólogos en muchas administraciones provinciales.

En último término, cabe señalar que la transferencia de fondos para que las provincias implementaran los programas nacionales inauguró una nueva modalidad en la relación negociada de la Nación y las provincias. En el inicio, se giraba la partida a la provincia, que la ingresaba en su presupuesto general sin garantía de asignación, como consecuencia de lo cual existieron casos en que, a pesar de que los fondos nacionales se giraron, las acciones no se realizaron. El MdE nacional fue formalizando y perfeccionando mecanismos para el seguimiento de los fondos, los cuales establecían la necesidad en un alto porcentaje de rendición de los montos ejecutados antes de que la provincia pudiera recibir la cuota siguiente. Otra manera de mejorar el seguimiento fue descentralizar el control presupuestario, el que era realizado por cada programa.

Cada uno de ellos ofreció particularidades dada su singularidad. El seguimiento de las acciones de capacitación fue complejo dada la cantidad y dispersión de los cursos. “La preocupación por la calidad de la oferta generó mecanismos de monitoreo de las acciones como parte de las responsabilidades de las Cabeceras jurisdiccionales y de la Cabecera nacional” (Serra, 2004: 101). Hubo dificultades en la articulación, debido a la condición de federal del sistema, lo que hizo necesario acordar todos los procedimientos con los 24 equipos profesionales en las provincias. No había mecanismos de sanción ante los incumplimientos de acuerdos. En el caso de las políticas compensatorias, el Plan Social Educativo debió elaborar mecanismos propios tanto en relación con los contenidos como en lo referente a la transferencia presupuestaria. Aun cuando existían responsables provinciales del Plan Social, la estrategia de implementación de esta política no se apoyaba en la provincia. La transferencia presupuestaria era totalmente descentralizada e iba directamente a la escuela, y había remitos que daban cuenta de que la escuela recibía lo que se le enviaba. En opinión de los entrevistados, “se dio a las escuelas una capacidad a través del PSE y las escuelas respondieron muy bien. Aprendieron a

rendir cuentas y se obtuvieron resultados: hubo mejora y estaba bien hecho. Se monitoreó que fuera realmente para los más pobres”.

### ***La gobernabilidad***

El tercer elemento que integra el triángulo de gobierno es la *gobernabilidad*. Ésta es “una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación con la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menor es la gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 75).

Este aspecto expresa la relación de poder entre el Ministerio y los demás actores que interactúan en el contexto, que apoyan o se oponen a las decisiones que se tomen desde el MdE. Expresa también facetas de la dimensión simbólica incluidas en la situación, tales como el comportamiento de los medios de comunicación frente a las decisiones o la capacidad de incidir en las representaciones sociales de la opinión pública referidas al tema en cuestión. Tiene que ver con imponderables de la coyuntura y con el conjunto de variables que el actor que decide no puede controlar.

En algún sentido, este tercer elemento tiene que ver con la capacidad general de cambio que tiene el sistema y desde esta perspectiva expresa la parte de la realidad que no es manejable por el actor. De este modo, los posibles resultados del accionar de un MdE en un contexto dado y en un momento específico están relacionados con cuestiones externas a su propio desempeño ya que reciben la influencia de las determinaciones del interjuego de las fuerzas en la coyuntura. Sin llegar a analizar todos los factores que intervienen, el análisis de este caso deja entrever algunos elementos que resultan importantes en este aspecto, los que se describen a continuación.

### *La autonomía relativa del sector*

El Ministerio de Educación forma parte de un gobierno nacional y por ello hay un aspecto de su legitimidad que se relaciona con el conjunto. En ese sentido puede decirse que el sector no es autónomo de la totalidad del gobierno nacional. El ministro de educación ha sido



elegido por un presidente y por lo tanto su imagen está unida de una forma que podríamos llamar casi umbilical con las representaciones públicas del gobierno nacional. En el período estudiado la turbulencia de los procesos políticos y económicos por los que atravesó el país, con consecuencias tales como el crecimiento de la desocupación y la pobreza, ha tenido diferentes impactos al respecto.

Pero por otro lado, se abre como contraparte el espacio de la autonomía si se explora el lugar que ocupa la educación en el proyecto general del gobierno. No siempre esta educación es una temática de interés principal del proyecto de gobierno y en estos casos el Ministerio del sector, mientras no genere conflictos que sean visibles para el conjunto de la sociedad y pongan en compromiso directo al gobierno como un todo, incrementa su autonomía de decisión y de acción.

En el lapso estudiado ha habido grandes variaciones. En el primer período, antes de la Reforma (1984-1992), no se reconoce una política del gobierno nacional específica respecto de la educación ya que ésta está comprendida dentro del proyecto general del gobierno tendiente a que se ampliara la participación como parte del ejercicio de la democracia. En el segundo período, el que comprende la Reforma Educativa (1993-1999) hay una suerte de independencia entre el proyecto general de gobierno y el proyecto educativo de tal modo que la política educativa va en un sentido contrario a la política del gobierno nacional (Decibe, 2003). Sin embargo, las acciones educativas están de alguna forma contaminadas con una deslegitimación generada por la imagen del gobierno nacional. En el tercer período, si bien en el inicio la gravedad de la crisis no permite hablar de políticas educativas específicas, a partir de 2004, cuando se recupera el país, hay una alineación clara entre el proyecto del gobierno nacional a nivel de presidencia y el área educación, como lo demuestra la celeridad con que se aprueban las leyes en este período, imposible de lograr sin un apoyo definitivo del Poder Ejecutivo.

#### *El poder de otros actores*

En tanto la gobernabilidad se define como la parte de la realidad que no es manejada por un actor (en este caso el MdE), su capacidad de gobierno está amenazada por la fuerza que adquieren durante el proceso los otros actores, sobre todo quienes se resisten al proyecto de gobierno. En el caso de las reformas educativas latinoamericanas, el actor oponente

principal han sido los sindicatos docentes (Palamidessi, 2003), pero no es menos importante el hecho de que, para el conjunto de la sociedad, la educación es un tema de mucha importancia en las declaraciones pero que no mueve a acciones directas por parte de la ciudadanía.

Existe una desconfianza mutua entre gobierno y sindicatos, y las reglas de juego no son de ayuda mutua. En pocos países de América Latina el papel del sindicalismo ha variado frente a la globalización como sí ha ocurrido en otras regiones, y las demandas siguen siendo de corte reivindicatorio y gremial, sin que se incorpore de manera efectiva dentro de la relación con el gobierno el apoyo para las cuestiones que suponen cambios para el mejoramiento de la educación. Tampoco el gobierno ha desarrollado estrategias adecuadas para enfrentar estos temas.

A lo largo del período estudiado se reconocen situaciones diversas. Antes de la Reforma, el gremio docente (que aunque no estuvo representado en tanto tal lo hizo en tanto individuos) participó del Congreso Pedagógico y sí fue convocado como tal en el caso de las negociaciones para la elaboración de la Ley Federal de Educación, aunque luego cambió su postura y realizó declaraciones críticas tanto sobre el Congreso Pedagógico como sobre la Ley Federal de Educación (Rivas, 2004: 124). Durante la Reforma la situación fue muy compleja dado que en virtud de la transferencia de escuelas a las provincias la lucha sindical privilegió este escenario. Con diferencias y matices, el sindicato docente se manifestó en contra de los cambios. En el nivel nacional el MdE no lo involucró en las problemáticas ni lo incorporó como actor en las decisiones. Influyó para esto la experiencia previa de una cantidad de funcionarios de la conducción política nacional quienes, desde su cargo previo de ministro de educación provincial, habían acumulado experiencia de situaciones en las que el gremio no respetó lo acordado en las negociaciones provinciales.

La resistencia sindical hizo crisis en la última parte del proceso de Reforma, cuando se instaló la discusión sobre los salarios docentes. La protesta contra la implementación de la Ley Federal logró afianzarse a partir de que se instaló la Carpa Blanca, levantada en la vía pública con gran apoyo social, situación que sólo se resolvió en el período post-Reforma.

Este último período se caracteriza porque el gremio logra un lugar importante en la interlocución política con la conducción nacional. “Los conflictos docentes volvieron a localizarse en los ámbitos provinciales, disminuyendo, en cierta medida, su grado de visibilidad y proyección a nivel nacional. Podríamos hablar entonces de un proceso de *“reprovincialización” del conflicto docente* en el país desde el año 2000, en la medida en que las confrontaciones entre los sindicatos docentes y los gobiernos y administraciones educativas comenzaron a dispersarse nuevamente, sin lograr encontrar un eje nacional que articulara y sintetizara los reclamos y demandas del sector” (Suárez, 2005: 174).

La interlocución entre la conducción educativa y el gremio docente posterior a la Reforma de la década del 90 se evidencia por ejemplo en que se dieron lugares institucionales dentro del Mde a cuadros provenientes de esta trayectoria para la conducción de programas prioritarios que accionaban en las provincias, e implicó también que las cuatro leyes que se sancionaron en este período estuvieran previamente acordadas con la CTERA. Un tema importante en este aspecto es que, debido a la deuda pendiente con los salarios del sector, durante esta tercera etapa se realizaron aumentos de sueldo en todo el país, prácticamente sin contraparte de exigencia a los profesores. Entre 1998 y 2007 la recomposición salarial promedio de los docentes del país fue del 181% (Ministerio de Educación Nacional).

#### *La duración de la gestión*

Un tercer factor que se ha comprobado que afecta la gobernabilidad tiene que ver con el lapso durante el cual se mantiene una gestión. Los cambios en educación requieren tiempos muy largos y la dinámica de funcionamiento de la globalización cada vez acorta más las posibilidades de espera de logros por parte de la sociedad. Pareciera que los resultados de los procesos de cambio educativo están muy relacionados con el tiempo que dure la gestión de gobierno. La Reforma Educativa abarcó seis de los diez años que duró el mandato del Presidente Menem, ya que en los primeros años existió otra gestión ministerial. Esta estabilidad relativa contrasta con el período inmediatamente posterior, durante el cual se sucedieron con mucha rapidez una serie de procesos políticos y macroeconómicos a consecuencia de lo cual tanto los presidentes como

las conducciones educativas tuvieron duraciones variables pero cortas. Uno de los ex ministros de este período entrevistado expresa: “Uno de los problemas es que hay una rotación (de ministros) muy grande”. A partir de 2004, y hasta la actualidad, en este aspecto la situación se ha estabilizado.

La duración de la gestión parece relacionarse por lo menos con dos cuestiones importantes. En primer lugar, un período corto multiplica los efectos del desconocimiento del funcionamiento cotidiano del MdE por parte de cada equipo que se hace cargo de la gestión. Como toda gran organización, un MdE está regido por procedimientos históricos, generalmente muy burocratizados, que son difíciles de aprehender en un corto plazo y requieren que se efectúe un aprendizaje, por lo que cada gestión necesita de un semestre a un año para sentirse “cómoda” y poder gestionar con fluidez. Uno de los pocos análisis sobre este tema planteaba ya hace veinte años: “La experiencia histórica de los últimos treinta años muestra que se está en condiciones de producir este tipo de definiciones y cambios (política educativa del sector) después de dos, tres o cuatro años de la asunción del gobierno de los poderes del Estado, adquiridos los saberes que da su ejercicio, conociendo las limitaciones y facilidades que posee la estructura organizativa heredada para producir las reorientaciones buscadas” (Paviglianiti, 1988: 176 ss.).

Funcionarios posteriores al período de la Reforma se refirieron claramente a la dificultad que enfrentaron para ponerse al tanto de los nuevos procedimientos que se habían dejado instalados. Del mismo modo, personal técnico tradicional del Ministerio, refiriéndose al cambio en los niveles intermedios de la administración nacional, expresa en las entrevistas: “El sector público se da el lujo de desprenderse de gente que sabe (sobre el funcionamiento burocrático), y este conocimiento se va con ella cuando sale. Los que vienen tienen que aprender todo de nuevo”. La Reforma contó con una gran ventaja en este aspecto de la gobernabilidad. Por un lado incorporó a la conducción política especialistas provenientes de la propia estructura del MdE nacional con experiencia burocrática previa. Por otro lado, la transferencia de las escuelas secundarias a las provincias le dio la oportunidad de realizar un gran cambio de estructura y de procedimientos administrativos, lo que permitió que se reformularan los procedimientos y los modos de gestionar.

Otro aspecto que se deriva de la excesiva rotación de las gestiones ministeriales, según los entrevistados, es que se magnifican también los efectos de la “vocación fundacional” de cada gestión que se inicia. Esta interpretación sostiene que las cúpulas que ingresan a los MdE, y a la administración pública en general, tienen poca capacidad de reconocer la validez de algunas líneas de trabajo tradicional así como desconocen muchas veces los antecedentes de las acciones que se proponen, lo que desgasta la posibilidad de un proceso a largo plazo. En este procedimiento parece estar presente, por una parte, la necesidad de diferenciación política, aun cuando las gestiones que se suceden sean del mismo partido político y, por otra, una suerte de protagonismo narcisista.

Si bien hemos señalado que la gestión de la Reforma Educativa tuvo una duración bastante más larga que el común de las gestiones, pueden reconocerse en ella algunos de los elementos anteriores. En el primero de ellos, referido a la discontinuidad, fue la segunda gestión de un período presidencial que ya contaba con tres años de duración. Por todo lo comentado anteriormente el cambio fue brusco, pero pueden reconocerse asimismo algunas continuidades, como el respeto por lo establecido por el Congreso Pedagógico y por los indudables avances de la propuesta de nueva formación inicial docente a través del PTFD.

En el segundo aspecto, la “vocación fundacional”, es muy claro que esto fue no solo explícitamente reconocido y utilizado como “marca” de la gestión, sino advertido por quienes apoyaron o resistieron las reformas aplicadas. No obstante, es de rigor recordar que el mandato concreto de cambiar y el sentido del cambio no fue iniciativa propia de la gestión sino que ésta trató de implementar leyes nacionales que fueron las que establecieron los contenidos de las transformaciones (Ley de Transferencia y Ley Federal de Educación).

---

## 2. EL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA

Para llevar a la práctica el mandato de la Ley Federal de Educación se debió transitar por un doble camino: por un lado, atender los aspectos políticos del proceso y, por otro, desarrollar mecanismos operativos que resultaran instrumentos adecuados para esta situación.

### **La dimensión política. La construcción de los consensos**

#### *El mecanismo de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación*

En el marco de la organización federal vigente en la República Argentina las leyes nacionales obligan a todos los Estados federados, pero su puesta en marcha se produce a partir de su reglamentación que se realiza a través de decretos del PEN (Poder Ejecutivo Nacional). La Ley Federal reconoció la dificultad del cambio propuesto, y los legisladores establecieron por ello que muchos de sus aspectos más concretos debían ser resueltos en la instancia de aplicación, por acuerdo de los ministros del área, en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Se inauguró así, de hecho, un modelo atípico de reglamentación participativa de leyes nacionales.

La situación institucional de un país federal, con un sistema educativo que acababa de terminar un proceso de descentralización, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Transferencia, requirió la organización de complejos mecanismos de concertación entre las provincias y la Nación para avanzar en la aplicación tanto de ésta como de la Ley Federal de Educación. Como se ha dicho, una novedad consistió en que en esta reglamentación intervinieron diferentes actores dentro del Estado, fundamentalmente las dos instancias básicas de la organización federal: el gobierno central y los gobiernos de las provincias. El CFCyE, integrado por los veinticuatro ministros provinciales y presidido por el Ministro nacional, se constituyó así en el espacio de negociaciones y decisiones sobre los aspectos específicos de la transformación educativa. Esto permitió reducir la conflictividad potencial de los cambios propuestos por esta ley, así como incorporar al proceso de decisión la diversidad de situaciones de las provincias

pero, como contrapartida, también resultó en una gran heterogeneidad de los resultados.

La división de tareas que se estableció resultó en que:

- (a) El Ministerio nacional, sin responsabilidades de administración de establecimientos después de la transferencia, asumiera las nuevas funciones que le asignó la Ley Federal: resguardar la unidad, la calidad y la equidad de la educación. En este carácter tuvo un claro papel de iniciador de las propuestas, de impulsor de las decisiones y acuerdos, y de financiador selectivo de los requerimientos de la transformación.
- (b) Los Ministerios provinciales, por primera vez administradores de la totalidad de los servicios educativos de su territorio, se constituyeron en contraparte necesaria con el principal compromiso de discutir las propuestas de manera de llegar a acuerdos viables, llevar a la práctica los procesos de reconversión de la educación y administrar de manera adecuada los fondos transferidos por la Nación.

El proceso tuvo como característica la heterogeneidad. En virtud del sistema federal de organización del país cada provincia tiene relativa autonomía para asumir, dentro del marco común, decisiones que den un perfil propio a su proyecto educativo. En la práctica esto significó que tanto el ritmo de la aplicación como las características de cada proceso provincial dieran como resultado concreciones diversas (Rivas, 2004).

En la práctica, para iniciar la implementación y avanzar luego en ella, se instauró un mecanismo múltiple para concertar los acuerdos, el que fue pactado explícitamente e incluyó diferentes pasos que reconocían la necesidad de intervención de diversos actores. Según se detalla en el Documento Serie 0 N° 1 “Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación” (Consejo Federal de Cultura y Educación, 1993), el proceso de concertación debía incluir las siguientes instancias: (a) el trabajo técnico; (b) las consultas federales; (c) las consultas nacionales; (d) los acuerdos federales y (e) la promulgación de los marcos normativos pertinentes para cada tema. Cada una de estas instancias dio lugar a un circuito diferente de circulación de documentación y trabajo.

Para cada tema, la totalidad de la secuencia tenía una duración de entre cuatro y cinco meses, sin tener en cuenta los tiempos previos de estudio de la temática, detección e incorporación de las experiencias nacionales, rastreo de antecedentes extranjeros y análisis de factibilidad. Se fue delineando así un modo de accionar en el cual el protagonismo para la propuesta estuvo del lado de la instancia nacional y las provincias adoptaron una actitud de reacción activa, puesto que en no pocos casos las propuestas nacionales se vieron modificadas sustantivamente o flexibilizadas para permitir su adaptación a las realidades provinciales. Otra consecuencia de este procedimiento fue que el espacio del CFCyE, en sus Asambleas de Ministros, no se constituyó en escenario de discusiones y negociaciones, ya que éstas se producían en las instancias anteriores (Nosiglia *et al.*, 1998).

Si bien, como se ha dicho, las propuestas sufrieron modificaciones como parte de la consulta federal, no ocurrió lo mismo en el caso de las consultas nacionales. Pocos fueron los casos en que los actores nacionales demostraron serio compromiso colaborando de manera efectiva. También se debe aclarar que este mecanismo, de orden general para todas las propuestas, era adaptado a las necesidades y características de los diferentes temas. El caso más claro fue el de la elaboración de la propuesta de los Contenidos Básicos Comunes, que requirió un procedimiento mucho más complejo ya que incluyó muchos más actores y tomó mucho más tiempo para concretarse.

A pesar de su complejidad, este mecanismo de concertación mostró sus beneficios por las siguientes razones:

1. Permitió superar la mirada endógena, centrada en la “tradición” educativa argentina, que caracterizaba hasta el momento las discusiones sobre el tema, ya que la propuesta original incorporaba las tendencias del desarrollo educativo mundial, dando espacio a discusiones sustantivas. Al mismo tiempo, la cantidad y diversidad de instancias permitieron dar marcha atrás en aquellos aspectos de las propuestas originales para los cuales todavía no estaba madura la sociedad local.
2. Funcionó como organizador de la tarea del Ministerio central, pero también de los equipos provinciales, ya que a medida que aparecían las diferentes temáticas las provincias debieron



- constituir espacios provinciales para el estudio y la emisión de opinión sobre cada uno de los temas.
3. Constituyó espacios de capacitación profesional tanto de los equipos centrales del Ministerio nacional como de los equipos de las provincias. A ese efecto se organizaron y alentaron una serie de actividades tendientes a este fin, tales como seminarios, talleres, reuniones, pasantías docentes en otras provincias o en el exterior, estudios más formales como maestrías o doctorados.
  4. Estableció un *timing* esforzado pero posible para la secuencia de decisiones a tomar ya que, por la naturaleza misma del proceso de concertación armado, cada tema pudo ser discutido en toda su extensión. De esta manera se abrió la posibilidad de que cada provincia se organizase para poder llevarlas adelante.

Debido a que los Acuerdos Federales nacieron como un mecanismo que sustituyó el procedimiento tradicional por el cual se reglamentaban las leyes, al no ser un procedimiento reconocido por el derecho administrativo argentino, no generaron obligación vinculante. De hecho, en un inicio, ninguno de los Acuerdos Federales se transformó en normativa, no cumpliéndose el punto (e) de la metodología acordada. Recién en 1996, a la vista del escaso compromiso de algunas provincias para avanzar en la aplicación de la nueva ley, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto 1276/96 que, a partir de lo concertado con las provincias, estableció las características de los nuevos niveles educativos y dio plazos concretos para su cumplimiento. La Ley de Educación Nacional (26.206, 2007), actualmente en vigencia, resuelve este tema ya que establece que las Resoluciones del Consejo Federal de Educación son vinculantes para todos los ministros provinciales.

### **La dimensión organizativa (operativa)**

El segundo aspecto del triángulo de gobierno, referido a la capacidad de operación o acción, está condicionado por la estructura y la organización del Ministerio. En relación con esta dimensión organizativa, la capacidad de acción del MdE y el crecimiento de su institucionalidad se apoyó en un cambio de estructura del aparato de gobierno de la educación realizado aprovechando la brecha de oportunidad que generó la transferencia. Se pasó de un Ministerio organizado con una estructura isomórfica con los niveles de enseñanza a una estructura por

funciones, atendiendo a las nuevas tareas encomendadas por la Ley Federal (unidad, calidad y equidad del sistema).

La transferencia de los servicios educativos a las provincias fue acompañada por la transferencia del personal de inspección que los atendía y dicho movimiento ofreció una oportunidad para la transformación de la estructura ministerial pero también para un recambio de personal de la administración pública nacional. La nueva estructura fue acompañada por una nueva estrategia de reclutamiento del personal que priorizaba el incremento de *expertise* de los cuadros profesionales que se incorporaron.

### ***Cambio de estructura del Ministerio nacional***

El cambio de la estructura organizativa del Ministerio nacional debió enfrentar serias dificultades, ya que se instalaron modificaciones destinadas a flexibilizar el modelo piramidal jerárquico típico de los Ministerios latinoamericanos y se introdujeron algunos elementos de un nuevo modelo de organización sistémica en red propio de una organización diferente. El llamado modelo sistémico (Aguerrondo, 2002) está conformado por tres grandes componentes, cada uno de ellos con una orientación definida: un componente ejecutivo; un componente de asistencia; un componente de control. Las relaciones jerárquicas, exclusivas del componente ejecutivo, incluyen tres instancias: la primera es la de *gobierno y decisión política*; la segunda es la *profesional*, cuya función básica es organizar información de distinto tipo para la toma de decisiones; y la tercera es la instancia *administrativa*, que atiende los temas de administración de recursos humanos, presupuesto, compras y recursos administrativos, con improntas diferentes según el grado de descentralización vigente.

El segundo componente del modelo de organización de los Ministerios sistémicos en red es la capacidad de asistencia técnico-profesional. Esta función tiene como destinatarios los niveles descentralizados (regional, local, escuela) y debe estar preparada para atender la diversidad. En el caso de los MdE latinoamericanos, y también en la Argentina, su estructura original no prevé esta función. En las últimas décadas, y como consecuencia de la necesidad de cambio organizativo, dentro de la estructura clásica jerárquica piramidal se

generaron unidades de trabajo (llamadas generalmente Programas o Proyectos) con el cometido de asistir a las unidades escolares o de implementar una línea de acción prioritaria para el ejecutivo. Un caso particular son los proyectos con financiamiento externo que por lo general desarrollan espacios paralelos a la administración normal del MdE, generando no pocos inconvenientes.

De manera complementaria a las ayudas, los nuevos modelos ministeriales desarrollan una serie de organismos que tienen como tarea controlar que las unidades operativas en red funcionen de acuerdo con las directivas establecidas. En el caso de la Reforma Educativa argentina, de los variados organismos de control posibles (control pedagógico, control administrativo, control presupuestario, control de títulos y certificados, etc.) se logró iniciar procedimientos de control de los alumnos (los operativos nacionales de medición de logros, ONE), de control de la formación y el desempeño docente (la acreditación de instituciones formadoras y de carreras, pero no la recertificación de los profesores) y de control presupuestario de los fondos nacionales remitidos a las provincias para avanzar en la Reforma.

Estos cambios de la estructura ministerial fueron modificados a lo largo de casi todas las gestiones ministeriales posteriores a la Reforma pero la impronta general de un nuevo modelo de Ministerio ha subsistido, particularmente en lo que hace a los dos aspectos más definitorios como son tanto los mecanismos para asistir a los cambios, que siguen tomando la forma de Programas (aunque también se han institucionalizado otras), como los organismos para el seguimiento y el control de los acuerdos federales.

### ***Los nuevos procesos y procedimientos***

El crecimiento de la institucionalidad de los MdE requiere, además del cambio de estructura del aparato de gobierno de la educación, la modificación de los procesos y de los procedimientos con que funcionan estas estructuras. En su análisis sobre este tema, Castells propone el funcionamiento del Estado Red, que asegura descentralización y coordinación articulando “entre lo global, lo nacional y lo local, la economía, la sociedad y la política, en la era de la información” (Castells, 1998:15).

Su reflexión sobre la experiencia internacional de transformación en las estructuras y procesos del Estado le permite sintetizar los procesos de construcción, en la práctica, del Estado Red, en torno a la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo que sirven de base para nuestro análisis ya que en el MdE argentino se instalaron procedimientos alineados con los ocho principios de funcionamiento administrativo de Castells, gran parte de los cuales han sido sustentables y se profundizan.

El primer principio (Principio de subsidiariedad) se refiere a la necesidad de colocar la gestión de cada problema o tarea en el ámbito más descentralizado posible. En el caso que se está analizando, si bien no se puede hablar de descentralización total, la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias marcó una primera instancia de descentralización cuyo saldo más importante es la indudable redefinición de las responsabilidades entre la Nación (dirección política coordinada con las provincias) y la instancia provincial (gestión administrativa, apoyada en la Nación para los aspectos de innovación). Este proceso debe todavía profundizarse para llegar a las unidades escolares, si bien algunos de los programas nacionales de la Reforma Educativa, básicamente el Plan Social Educativo, abrieron un camino importante en este sentido que se continúa hasta la actualidad. Resta, sin duda, la profundización de este principio para lograr más autonomía en las unidades escolares, proceso que ha mostrado tener gran dificultad en la región latinoamericana.

El segundo principio (Flexibilidad en la organización y actuación de la administración) supone asumir una estructura reticular y una geometría variable en el desempeño administrativo. La organización por programas permitió superar la gestión jerárquica de la administración tradicional. Se logró con ello un funcionamiento más flexible, que permite tener en cuenta las diferencias provinciales. Este modelo pudo sustentarse, y se continúa en la actualidad, en la medida en que permitió que cada gestión reformulara el conjunto de programas pero a su vez sostuviera las líneas básicas que los organizan. Esto dio como resultado un avance en términos de continuidad y cambio.

El tercer principio (Coordinación con jerarquía democrática) supone una administración capaz de coordinación que establezca

mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones que están presentes en la red en la que opera el Estado. En el caso argentino, este principio se expresa en la vigencia sostenida del Consejo Federal de Educación como espacio de negociación y de cooperación permanente que se complementa con la implementación de la asistencia técnica de los equipos nacionales a los provinciales. En la instancia interna del MdE, la existencia de programas que reemplazan en alguna medida las tradicionales Direcciones Nacionales, y cuya instrumentación era y es acordada con las provincias, inauguró la posibilidad de una coordinación de acciones con las administraciones locales y regionales así como con otros Ministerios que tienen intereses comunes en el campo de la educación. Esta coordinación, instalada a través de los denominados Planes Globales que anualmente firma cada provincia con la Nación, en los que se acuerdan las prioridades de asistencia y financiamiento que cada una ellas tendrá, subsiste en la actualidad y ha sido utilizada por las distintas conducciones educativas como un espacio de ajuste técnico que da viabilidad a las prioridades políticas de cada provincia.

En cuarto lugar, Castells señala el principio de Participación ciudadana. Este tema estuvo muy presente desde antes de la Reforma educativa a través del Congreso Pedagógico y fue menos atendido durante la aplicación de la Ley Federal, período en el cual se priorizó la participación hacia adentro del sistema educativo y no hacia la sociedad en general. Quizás como respuesta a esto, la búsqueda de legitimación social se ha tomado muy en cuenta luego de la Reforma, período en el cual se han organizado varios procedimientos de consulta para la elaboración de las leyes sancionadas, aunque existen algunas dudas sobre la profundidad real de la legitimación lograda así como sobre la idoneidad de los procesos de consulta.

El quinto principio (Transparencia administrativa) avanzó más en el orden de los controles internos al MdE que hacia afuera. Los circuitos de control administrativo de las transferencias a las provincias iniciados en los años 90 se han ido perfeccionando y ajustando a las necesidades de cada gestión y se han construido sobre la experiencia acumulada en un proceso permanente. Se puede considerar como un factor importante detrás del crecimiento de la transparencia administrativa el respeto

de todas las gestiones ministeriales posteriores a la Reforma por los profesionales y por los técnicos y administrativos a cargo de esta tarea, lo que ha dado la posibilidad de aprovechar los aciertos y enmendar los errores en un proceso de aprendizaje continuo.

El sexto principio es el de Modernización tecnológica de la administración. En este campo se pueden reconocer indudables avances. Baste decir que en el momento de la apertura democrática (1984) el MdE contaba con procedimientos y tecnología preburocráticos. El esfuerzo de inclusión tecnológica ha sido notable y sólo posible por la acelerada reconversión del país en este sentido. La modernización tecnológica ha incluido inversión en equipo y también capacitación de recursos humanos. Este proceso, iniciado en los años 90, ha sido potenciado constantemente y se sustenta con notables mejoras permanentes. El MdE se hace cargo también en gran medida de la provisión de equipamiento tecnológico y de capacitación para el conjunto de los funcionarios provinciales.

En séptimo lugar, Castells señala la importancia de la Profesionalización de los agentes de la administración, más competentes y mejor pagados. Es indudable que tanto el grupo de decisores políticos como el equipo de funcionarios y sobre todo el funcionariado intermedio han cambiado el perfil tradicional en los años 90. Sin llegar a lo que plantea Castells en el sentido de pasar a los trabajadores de la administración al estatuto laboral privado, la existencia de un régimen de trabajo por contrato y no por nombramiento efectivo ha introducido una gran diferencia. Este procedimiento sigue vigente, con las adecuaciones del caso, aunque hay que reconocer que en la actualidad parecen presentarse problemas para retener a los mejores perfiles porque el Estado no está reconociendo el valor de las retribuciones profesionales que hoy abona el mercado.

Finalmente, el principio de Aprendizaje continuo, que permite asegurar los efectos de aprendizaje y la corrección de errores que necesita toda organización para la adaptación constante a su entorno, no parece todavía estar demasiado presente. No se registran diferencias en lo que se refiere a la flexibilidad de las reglas administrativas y la autonomía de los administradores para cambiar sus propias reglas, en función de sus resultados y de su propia evaluación.

### *El funcionamiento por programas*

En el marco de la nueva centralidad, si bien la operación de las escuelas era gestionada desde las provincias, el gobierno nacional retuvo su capacidad de operar salvaguardando su protagonismo en el caso de las políticas de cambio. La gestión de la Ley Federal de Educación significó una nueva forma de hacer política educativa, que se basó en el diseño de programas y macroproyectos que buscaban la regulación e intervención en las realidades provinciales en aras de que éstas cumplieran con los compromisos de cambio fijados por la nueva ley. El listado de programas, bastante amplio, contemplaba aspectos de diversa índole. Algunos de ellos continuaban estrategias existentes, otros eran realmente innovadores y otros sólo compensatorios y asistencialistas. De solventar los gastos corrientes del sistema, el MdE pasó a financiar acciones específicas que no se vinculaban con la prestación corriente del sistema educativo (Morduchowicz, 1999).

Este modelo de estrategia operativa puede asimilarse en algunos aspectos a la gestión en red ya que el funcionamiento de los programas se apoyaba en las provincias con “cabeceras de programa” tanto en razón de la estructura federal del país como debido a la extensión del sistema (47.000 escuelas de todos los niveles). Cada programa se operó desde una Cabecera Nacional, localizada en una de las Secretarías del MdE, que trabajaba con Cabeceras Provinciales del mismo programa, homólogas en las provincias.

Las cabeceras provinciales reproducían, en menor medida, la estructura de la cabecera nacional. Ubicadas dentro de la estructura del Ministerio provincial, su costo formaba parte del programa nacional además de que –según el tamaño y la capacidad económica de la provincia– el gobierno provincial asignaba personal propio (de la planta de su administración pública o con contrato) cuya cantidad y perfil formaba parte de la negociación con la Nación. Los perfiles iniciales fueron centralmente de especialistas pedagogos, pero rápidamente se incluyeron también profesionales contables y abogados, así como informáticos. Debido a la necesidad de un fuerte esfuerzo por modernizar la gestión, la cabecera provincial de los programas nacionales era también abastecida con equipamiento informático lo que permitió, a medida que estos equipos se asentaron, un trabajo más transparente y temporalmente oportuno.

La implementación de la propuesta se vio entonces mediada por la voluntad política y por la capacidad profesional de los grupos provinciales, muy disímiles entre sí (Rivas, 2004). Históricamente los Ministerios provinciales habían tenido fuertes diferencias en relación con sus capacidades, según su tradición histórica, el tamaño del sistema y sus posibilidades de financiamiento. Las provincias se diferenciaron también en función del compromiso político respecto de la aplicación de la Ley. Asimismo hay que tener en cuenta que el cambio de rol del Ministerio nacional implicaba la inexistencia de experiencia en el orden nacional en la organización y aplicación de dispositivos masivos que llegaran a todas las provincias y a un gran número de escuelas.

### **Las características de la estrategia operativa**

La estrategia operativa para poner en marcha la implementación de la Ley Federal reconoce la condición de complejos de los procesos de cambio y su necesaria dimensión de temporalidad. Algunos de los rasgos que la han caracterizado son los siguientes.

#### ***La flexibilidad del modelo de gestión***

La implementación de las políticas se organizó sobre la base de un modelo de acción integrado por operaciones concadenadas (los programas) que dieran flexibilidad a la gestión. El “plan por operaciones” da la posibilidad de que los programas se activen y se desactiven de acuerdo con las contingencias que los afectan, sean éstas de tipo político (diferencias con las autoridades provinciales), de logística (carencia de información sobre un área del territorio para distribuir materiales) o de recursos (dificultades del tesoro, logística deficiente en la distribución de los materiales, etcétera).

La flexibilidad no es sólo una característica de la implementación sino que aparece también cuando se analiza cómo se construyeron los aspectos más concretos de la visión. En este sentido, el período de seis años de la gestión (la duración del proceso) ofreció la oportunidad de un aprendizaje colectivo tanto en los equipos de conducción política como en los de profesionales y técnicos. El proceso de aplicación de los cambios operó como una verdadera oportunidad pedagógica que permitió redefinir acciones y aprender en su transcurso.



### ***La masividad de las políticas***

Una segunda condición de la estrategia operativa instalada para la aplicación de la Ley Federal, y que se ha mantenido con adecuaciones, es la opción por la masividad que se diferencia de la estrategia tradicional de “experiencias piloto” característica de la primera ola de reformas educativas de la década del 70. La masividad implica gradualidad, o sea un proceso en el que, aunque se prevé la generalización, no se inicia con todo el universo, pero se diseñan etapas de inclusión que posibilitan un cambio global en un tiempo determinado. La existencia de etapas permite capitalizar la potencialidad pedagógica del proceso de implementación y permite también realizar los ajustes que aparecen a lo largo del proceso.

Esta gestión rompió así con la tradición de la estrategia de experiencias piloto centrada en atender grupos pequeños de escuelas, que nunca lograba generalizarse. Las políticas fueron organizadas en términos de programas nacionales que, si bien podían iniciarse desde un grupo de escuelas, en etapas consecutivas se ampliaban para su generalización, aunque éste no haya sido el resultado en todos los casos. Las políticas eran masivas, planteadas para una transformación integral de la educación en el ámbito de cada programa.

### ***La lógica de apoyo-control***

La literatura sobre la generalización de las reformas deja en claro que el rol de las instancias externas a la escuela debe ser doble. Por un lado, ayudar a que los cambios se operen (dar dirección y recursos para que éstos sean posibles) y, por el otro, reforzar el cumplimiento de lo establecido a través de sistemas de evaluación y de rendimiento de cuentas (Fullan, 2001; Elmore, 1995). La intervención y la ayuda deben ser diferenciales de acuerdo con las situaciones particulares y las necesidades de los grupos de escuelas, provincias, etc. que participen. Este modelo de acción fue incorporado como parte de la nueva institucionalidad de la instancia nacional frente al compromiso de aplicación de cambios, y resulta perdurable con adecuaciones a lo largo del tiempo.

Las modalidades de asistencia fueron variadas y cambiantes durante el período. En un primer modelo, ésta se realizó básicamente a partir de la

contratación de consultores externos a la gestión que producían estudios e investigaciones o gestionaban los programas nacionales por cuenta de la Nación. Esta modalidad, usualmente presente en los modelos de gestión de los créditos internacionales, terminó generando tensiones en virtud de su dualidad, ya que establecía dos líneas de conducción. Por otra parte, dejaba poca capacidad instalada en las provincias. En razón de esto, tal como se ha dicho, en un segundo momento el Ministerio nacional realizó la asistencia de manera directa a las provincias a través de la instalación de cabeceras de los programas dentro de la estructura del Ministerio provincial.

Este modelo de asistencia selectiva relativa a las prioridades del cambio determinó que el MdE tuviera una relación directa no sólo con los Ministerios provinciales, sino también con muchas escuelas. No se trataba de alterar su dependencia administrativa de la provincia respectiva y pasarlas a la jurisdicción nacional, sino de poder asistir las de manera directa en función de sus necesidades. La acción del Ministerio nacional llegaba al Ministerio provincial, pero también a las escuelas –que continuaron siendo provinciales– con una asistencia variada que comprendía diferentes aspectos tales como capacitación y orientación pedagógica a nivel de los Ministerios provinciales y de las escuelas; presupuesto para equipamiento y materiales didácticos; construcción de edificios escolares o su refacción; programas de adjudicación de becas; etcétera.

En cuanto al control, las entrevistas con el personal a cargo de estos procesos denotan que, a pesar de que los problemas subsisten, en forma paralela se está produciendo un crecimiento de los controles administrativos y presupuestarios en el seno de la gestión de los programas dentro del MdE, lo que parece señalar una ampliación de las funciones de administración y control presupuestario en el área sustantiva, restándosela a los organismos tradicionales de administración del MdE más alejados de la implementación. La realidad es que se profundizó la normativa contable originada en los años 90 que acompaña de manera cotidiana la gestión de los programas y está permitiendo de este modo el crecimiento de un control de gestión al lado mismo de la ejecución.

En definitiva, se diseñaron, organizaron y se hicieron funcionar procedimientos novedosos en el ámbito del Estado tanto a nivel del gobierno nacional como en las provincias. Desempeñó aquí un papel indudable el tiempo durante el que se sostuvo la propuesta política. A pesar de que se produjeron cambios de personas en los equipos nacionales entre 1993 y 1999, se mantuvo una misma línea de política, lo que permitió el aprendizaje en paralelo a la gestión y la profundización de las estrategias iniciales.

---

### **3. LAS LECCIONES DE LA REALIDAD**

#### **La “ventana de oportunidad”**

La dinámica de los procesos sociales supone una tensión permanente entre continuidad y cambio que se expresa en los procesos de reforma educativa como elementos que los facilitan o dificultan. En el caso de la Reforma argentina el proceso pudo tener lugar porque se produjo una especial “ventana de oportunidad” (Aguerrondo, 2007: 7) para el cambio, cuyos elementos tuvieron que ver tanto con aspectos estructurales como con otros coyunturales. Entre los aspectos más profundos, a nivel estructural, se destaca el espacio de “permiso para hacer” abierto por dos fuertes cambios normativos: por un lado, la Ley de Transferencia, que vacía de compromiso de gestión administrativa escolar a la estructura del Ministerio central y exige la definición de un nuevo “sentido”; por el otro, la ley Federal de Educación que legitimó una visión gestada en el Congreso Pedagógico. A esto debe sumársele la llegada al MdE de un ministro (Ing. Jorge Rodríguez) con un precedente compromiso personal con la Ley Federal de Educación, puesto que, habiendo sido quien presidía hasta tres meses antes de la sanción de dicha Ley la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, desde ese rol había liderado las negociaciones con los diferentes sectores interesados en ésta. De alguna manera, esa ley era su propio programa.

En cuanto a los elementos coyunturales (capacidad de liderazgo, capacidad de organizar la acción y existencia de recursos), es de señalar que un aspecto determinante de la capacidad del liderazgo del MdE en ese período fue la incorporación de un equipo político-técnico en el Ministerio nacional con vocación de conducción que contó un mandato (la Ley Federal de Educación), pero también con competencia profesional tanto para desarrollar las propuestas como para liderar el proceso de negociación política y técnica con las provincias y demás actores.

Como se ha desarrollado ya en este trabajo, la capacidad de organizar la acción se apoyó en la construcción de procedimientos

diferentes y en la reconstrucción de otros que se habían degradado en las décadas anteriores. Esta capacidad de acción pudo jugar como un elemento favorable gracias al tiempo de duración de la gestión (Fullan, 2006). El equipo se mantuvo seis años en el gobierno, lo cual es un período inusual tanto en la realidad argentina como en el contexto latinoamericano.

La disponibilidad de recursos fue también un factor influyente. Más que los recursos materiales, que también existieron, los más importantes fueron los recursos intangibles como el recurso de conocimiento, recursos de organización, recursos de normativa. Muchos de ellos han podido ser incorporados de manera estructural en la gestión de la educación y se constituyeron así en instrumentos que las gestiones posteriores pudieron utilizar y adecuar para sus propósitos.

### **La modernización de la gestión**

En el MdE se instalaron procedimientos alineados con los ocho principios de funcionamiento administrativo de Castells que son sustentables y se profundizan. Este modelo de toma de decisiones y de implementación de políticas fue una verdadera ruptura con el estilo tradicional de la gestión educativa y estableció una serie de nuevas regularidades que fueron sostenidas por las administraciones posteriores con la natural adaptación a su estilo y necesidades. Como se ha visto, numerosos rasgos del proceso mantienen su vigencia, tales como la gestión por operaciones (programas), la superación de la estrategia de experiencias piloto, la negociación con las provincias con control nacional.

También sigue en vigencia un modelo de asistencia técnica a las provincias consistente en elaborar documentos de trabajo para la discusión en reuniones técnicas y la realización de encuentros, talleres o reuniones de discusión para cada una de las líneas de acción, tal como se inició en ocasión de la implementación de la Ley Federal, si bien cada administración deja su impronta en cuanto al grado de direccionalidad que negocia con las provincias o a la amplitud de la concertación.

El aspecto estrictamente administrativo del modelo referido a las regulaciones con que se manejan las transferencias financieras, inaugurado como parte de la Reforma, sigue también vigente y ha ganado

en rigor y transparencia tanto desde el lado del Ministerio nacional, que ha hecho esfuerzos para informatizarlo, como desde el lado de las provincias, que a través de la experiencia construida han diseñado circuitos más rigurosos y capacitado personal para su operación.

## **Complejidad y heterogeneidad**

La complejidad del proceso y la cantidad de elementos que entran en juego en cada una de las realidades provinciales dan como resultado una gran heterogeneidad de los avances. El cambio en educación es lábil y complejo, y por ello sus efectos en el corto plazo son necesariamente superficiales, ya que para llegar a un cambio estructural se requiere de un proceso lento que necesita ser sostenido.

Parte importante de esa complejidad se relaciona, como ya se ha afirmado, con el modelo de organización política de la Argentina. En virtud de la estructura federal del país, cada provincia tiene relativa autonomía para asumir, dentro del marco común, decisiones que den un perfil propio a su proyecto educativo. En la práctica, esto significó que tanto el ritmo de la aplicación de la Reforma como las características de cada proceso provincial dieron como resultado concreciones diversas que, desde la sociedad y desde otros actores, sirvieron para cuestionar la legitimidad de los procesos.

Por ello, debido a la importancia del papel de las gestiones provinciales en la implementación, los resultados son muy diferentes según el desarrollo en cada provincia: las diferencias en las capacidades profesionales de los cuerpos de conducción, el papel de la universidad local, el tipo de cultura política y también del compromiso provincial con el cambio educativo signaron las decisiones políticas de las autoridades provinciales. Según Rivas, la heterogeneidad de los escenarios provinciales así como las diferencias en el interés político de sus autoridades (tanto del gobernador como del ministro del área educativa) fueron las razones de los resultados heterogéneos logrados (Rivas, 2004).

## **La sustentabilidad de los cambios**

El MdE de la Argentina ha iniciado un proceso de construcción de institucionalidad que muestra signos de sustentabilidad. Esta

sustentabilidad de los cambios introducidos en el período de la Reforma Educativa se manifiesta en la perdurabilidad de algunos de los procesos que se reconocen hasta el presente. Es posible destacar algunas evidencias.

En el nivel político, se instaló una agenda que permanece y se completa en el tiempo. Se puede ver esta continuidad como la aparición, todavía tímida, de algunas políticas de Estado en el sector que se mantienen a pesar de los cambios de gestión ministerial.

En ese sentido, se puede entender que el cambio de la Ley Federal de Educación (1993) por la Ley de Educación Nacional (2007) no afectó la visión general emanada del Congreso Pedagógico, sino que la refinó y completó con algunos aspectos que resultaban insuficientes, tales como la extensión de la obligatoriedad o el reconocimiento de modalidades de la educación como las de educación de jóvenes y adultos o educación rural. Complementariamente, los elementos más notorios de la nueva agenda introducida por la Ley Federal continúan vigentes: la existencia de un sistema de evaluación de logros de aprendizaje (evaluación de la calidad), las modificaciones de la formación inicial y continua de los docentes o la actualización de los contenidos de la educación.

La continuación de los cambios estructurales y de procedimientos, la persistencia de la estructura de un Ministerio que gestiona con programas, el respeto por una pauta de nombramientos de agentes ministeriales basada en la idoneidad profesional y el avance de los procesos de informatización son algunos de los signos de sustentabilidad que, en última instancia, denotan un crecimiento de la institucionalidad.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguerrondo, Inés. 2008. "The dynamics of innovation: Why does it survive and what makes it function". En: OECD-CERI: *Innovating to learn, learning to innovate*, París: Innovative Learning Environments Project.
- Aguerrondo, Inés. 2003. "Centraliser pour décentraliser. Le renforcement du ministère national pour développer l'organisation fédérale en Argentine". En: *Revue internationale d'éducation*. Sèvres: Centre international d'études pédagogiques, N° 32, marzo.
- Aguerrondo, Inés. 2002. *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires: IIPE Buenos Aires.
- Aguerrondo, Inés. 1996. "Currículo y transformación. El caso de las escuelas primarias argentinas". En: Aguerrondo, Inés, *La escuela como organización inteligente*. Buenos Aires: Troquel.
- Aguerrondo, Inés. 1975. "El centralismo en la Educación Primaria Argentina – Análisis de la Ley 4874 (Láinez), antecedentes y consecuencias". En: *Cuadernos del CIE*, Buenos Aires, N° 15.
- Aguerrondo, Inés y Fernández Lamarra, Norberto. 1983. "Os planos de educação na America Latina". En: Saviani, D. *et al.*, *Desenvolvimento e Educação na America Latina*. San Pablo: Editora de Autores Associados.
- Albergucci, Roberto. 1995. *Ley Federal y transformación educativa*, Buenos Aires: Troquel.
- Área Educación GUS. 2006. *Ser docente en Argentina. Resultados de la encuesta nacional a docentes*, Buenos Aires: UNIDOS (Grupo Unidos del Sur).
- Bertoni, Alicia N.L. de. 1988. *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.



- Birch, Ian. 1993. *Law and educational planning*. Fundamentals of Educational Planning Series N° 46. París: IPE-UNESCO.
- Bonifacio, José Alberto. 2003. “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en transición”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Braslavsky, Cecilia. 1999. “Estudios de casos sobre la reforma de la gestión en América Latina: el caso de Argentina”. En: *La gestión: en busca del sujeto*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Braslavsky, Cecilia y Cosse, Gustavo. 1997. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile. PREAL, Documento N° 5.
- Braslavsky, Cecilia y Tiramonti, Guillermina. 1990. *Conducción educativa y calidad de la Enseñanza Media*. Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila.
- Brunner, José Joaquín. 2000. *Educación: Escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. Santiago de Chile: PREAL, Documento N° 16, enero.
- Carnoy, Martin; Cosse, Gustavo y Cox, Cristián. 2004. *Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Proyecto: Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. ATN/SF-6250-RG. Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.
- Casassus, Juan. 2000. *La reforma educativa en América Latina en un contexto de globalización*. París: UNESCO.
- Castells, Manuel. 2002. *La era de la información. Vol. I: La sociedad red*. México: Distrito Federal, Siglo XXI.

- Castells, Manuel. 1998. "Globalización económica e instituciones políticas". Ponencia presentada en el Seminario sobre *Sociedad y reforma del Estado*, organizado por el Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa de Brasil, San Pablo, 26 al 28 de marzo.
- CEPAL/UNESCO. 2005. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Serie Seminarios y Conferencias N° 43, enero.
- Cippolloni, Oscar. 2004. *Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponible en:  
<<http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD9/contenidos/acercade/pneib.ppt>>.
- Creemers, Bert. 1994. *The effective classroom (school development)*. Londres: Cassell.
- Concha Albornoz, Carlos. 2005. "Gestión de las reformas educacionales en América Latina en los 90. Primeras aproximaciones a un proceso complejo". En: *REICE (Revista Latinoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación)*, Vol. 3, N° 2. Disponible en:  
<[www.rinace.net/arts/vol3num2/art8.htm](http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art8.htm)>.
- Consejo Federal de Cultura y Educación. 1993. Resolución N° 26 (6/8/93), Anexo I. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Delannoy, Françoise. 2000. *Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism*. Washington: World Bank, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, junio.
- Decibe, Susana. 2003. "Educación básica: las reformas pendientes". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 31.
- Díaz, Natalia y Kaufmann, Carolina. 2006. "El II Congreso Pedagógico Nacional (1984-88) a través de los diarios regionales *El Litoral* y *El Diario*". En: *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*. Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), N° 32, Año XVII, mayo.

- Dirié, Cristina y Oiberman, Irene. 2000. *La inserción laboral de los docentes en Argentina*. Buenos Aires: Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina. 2002. *Chicos en banda*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, Silvia y Redondo, Patricia (s. f.). *El Plan Social Educativo y la crisis de la educación pública. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa*. Buenos Aires: FLACSO.
- Elmore, Richard F. 1995a. "Structural reform and educational practice". En: *Educational Researcher*, Vol. 24, N° 9, diciembre.
- Elmore, Richard F. 1995b. "Getting to scale with educational practice". En: *Harvard Educational Review*, Vol. 66, N° 1.
- Falleti, Tulia. 2001. "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de educación". En: *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los 90*, Buenos Aires: PREAL, Boletín N° 9.
- Falleti, Tulia. 2004. "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina". En: Calvo, E. y Abal Medina, J.M. (Comp.), *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: EUDEBA/INAP.
- Fernández Lamarra, Norberto. 2002. *Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Filmus, Daniel. 1988. "La descentralización educativa en el centro del debate", en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel, *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Norma.
- Fullan, Michael; Rolheiser, Carol; Mascall, Blair y Edge, Karen. 2001. "Accomplishing large scale reform: a tri-level proposition". En: *Journal of Educational Change*, noviembre.

- Galarza, Daniel. 2007. "Los organismos estatales de gobierno y planificación". En: Palamidessi, Mariano; Suasnábar, Claudio y Galarza, Daniel (comp.), *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
- García Huidobro, Juan Eduardo. 2001. "Conflictos y alianzas en las reformas educativas. Siete tesis basadas en la experiencia chilena". En: Martinic, Sergio y Pardo, Graciela (edit.), *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL/CIDE.
- Hargreaves, Andy y Fink, Dean. 2006. "Educational reform and school leadership in 3-D perspective". En: NCSL. Disponible en: <[www.ncsl.org.uk/media/415/E5/educational-reform-and-school-leadership-in-3d-perspective.pdf](http://www.ncsl.org.uk/media/415/E5/educational-reform-and-school-leadership-in-3d-perspective.pdf)>.
- He-chuan, Sun. 2003. *National contexts and effective school improvement. An exploratory study in eight European countries*, Biblioteca de la Universidad de Groningen. Disponible en: <<http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculty/ppsw/2003/h.sun/thesis.pdf>>.
- Hirschberg de Cigliutti, Sonia. 1995. *El proceso de descentralización argentino*. Documento de trabajo, Programa Eurolatinoamericano de Formación en la Administración Pública. Santiago de Chile: INAP/Universidad de Birmingham.
- Hueglin, Thomas. 2000. *Democracia, federalismo y gobernabilidad: lecciones de la Unión Europea y algunas observaciones del caso brasileño*. Conferencia "Federalismo corporativo, globalización y democracia". Gobierno Brasileño y Canadian Forum of Federations, Brasilia, 9 al 11 mayo.
- IIEP-UNESCO. 2008. *Capacity development in educational planning and management for achieving EFA*. Documento de trabajo interno.
- IIEP-UNESCO. 1999. *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina*. Informe final del foro homónimo realizado en la sede Buenos Aires del IIEP, del 11 al 12 de noviembre de 1998.

- Judengloben, Mirta; Arrieta, María Esther y Falcone, Julián. 2003. *Brechas educativas y sociales. Un problema viejo y vigente*. Buenos Aires: DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Marshall, Adriana. 2000. *El empleo en el sector educativo. Serie Estudios Especiales*. Buenos Aires: Red Federal de Información Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- Matus, Carlos. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- MCyE (Ministerio de Cultura y Educación). 1999. *Argentina. Características de la población urbana*. Buenos Aires: Dirección General Red de Información Educativa.
- MCyE (Ministerio de Cultura y Educación). 1999. *Características educativas de la población del aglomerado del Gran Buenos Aires. Acceso y trayectorias en el sistema educativo*. Buenos Aires: Dirección General Red de Información Educativa.
- MCyE (Ministerio de Cultura y Educación). 1999. *La demanda de educación no formal en el aglomerado del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Dirección General Red de Información Educativa.
- MCyE (Ministerio de Cultura y Educación). 1998. *Evaluación Plan Social. Proyecto 1 Mejoramiento de la calidad de la educación en inicial y EGB*. Subsecretaría de Políticas Compensatorias.
- Morduchowicz, Alejandro. 1999. *Costo y tamaño de las escuelas: entre la racionalidad y la factibilidad*. Buenos Aires: PECSE, Ministerio de Cultura y Educación.
- Nosiglia, Catalina; Finkelberg, Laura y Rebello, Gabriel. 1998. *El papel del Consejo Federal en el establecimiento de políticas educativas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Novick de Senén González, Silvia. 2000. "Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa: propuestas del centro y respuestas de la periferia". En: *Revista Alternativas*. Buenos Aires, N° 18, Serie espacio pedagógico.

- Olmeda, Juan Cruz y Minteguiaga, Analía. 2002. “Políticas compensatorias en educación y Estado neoliberal. Algunas consideraciones teórico-políticas acerca del Plan Social Educativo”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: *Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de mayo.
- Palamidessi, Mariano. 2003. *Sindicatos docentes y gobiernos: Conflictos y diálogos en torno a la Reforma Educativa en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL, Documento N° 28.
- Paviglianiti, Norma. 1988. *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.
- Pini, Mónica y Landau, Mariana. 2006. *Investigación y política educativa en Argentina. El papel de los Ministerios de Educación. Debates e interrogantes*, Serie: La Educación en Debate. Documentos de la DINIECE. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Potenza, Ma. Fernanda. 2002. “El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales”, Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: *Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de mayo.
- Rivas, Axel. 2004. *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.
- Sarlé, Patricia y Finkerberg, Laura. 2000. *El proceso de acreditación institucional: un estudio de su impacto en los Institutos de Formación Docente acreditados*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Programa de Formación Docente.
- Senge, Peter. 1994. *La quinta disciplina*. Madrid: Granica.

- Serra, Juan Carlos. 2004. *El campo de capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: FLACSO/ Miño y Dávila.
- Schweinheim, Guillermo F.F. 2003. “La institucionalidad administrativa y de la gestión pública de la República Argentina en tela de juicio: ¿podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de la crisis del 2001? Lecciones para la Argentina y América Latina”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Stiglitz, Joseph. 1997. “Algunas enseñanzas del milagro del este asiático”. En: *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Vol. 37, N° 147, diciembre-octubre.
- Suárez, Daniel. 2005. *Conflicto social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: El conflicto docente en Argentina (1997-2003)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPEd). Serie Ensayos & Investigaciones, N° 4.
- Suárez, Daniel. 2003. “Los efectos pedagógicos de la reforma educativa de los 90 en Argentina: reconfiguración del currículum, descalificación docente y control tecnocrático”. En: *Revista Novedades Educativas*. Buenos Aires/México, N° 155, diciembre.
- Terigi, Flavia. 2007. “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 15, N° 10, mayo.
- Tiramonti, Guillermina. 1983. *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Cuadernos de FLACSO, N° 6. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Tiramonti, Guillermina. 2001. *Modernización educativa de los 90 ¿el fin de una ilusión modernizadora?* Buenos Aires: FLACSO/ TEMAS.
- Turull, Francisco. 2001. *La matrícula de educación común: Análisis de su evolución en los primeros años de implementación de la Ley Federal (1996-2000)*. Buenos Aires: IDECE, Ministerio de Educación.

---

## **ANEXO I**

### **EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA REFORMA – PERÍODOS EDUCATIVOS 1983-2007**

En este *Anexo* se describe de manera resumida el contexto histórico, político y económico en que se desarrolla la Reforma Educativa (1993-1999) en la Argentina. A los efectos de una contextualización amplia se ha tomado desde la reapertura democrática (en diciembre 1983) hasta la finalización de la última gestión presidencial (2007). Se describe primero la situación general del país en lo político y lo económico para luego abarcar de manera algo más detallada los períodos educativos durante ese mismo lapso.

#### **El país y la educación entre 1983 y 2007**

##### ***El contexto político y económico***

El último golpe militar tuvo lugar en la República Argentina el 24 de marzo de 1976. Los años de los gobiernos de facto sumados a la guerra con Gran Bretaña en el año 1982 sumieron al país en una gran crisis política y económica y abrieron el retorno a la democracia que fue vivido con una efervescencia considerable y gran participación de la sociedad civil.

La política económica de los gobiernos militares dejó la industria nacional debilitada. La deuda externa, impagable, dio lugar a *políticas de ajuste o planes de estabilización*. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) confeccionó un “programa” que buscaba detener la inflación, aumentar las exportaciones, reducir el déficit fiscal y asegurar el cumplimiento de los compromisos externos. En el nivel político el gobierno se vio signado por tres cuestiones relacionadas con el problema militar: la primera fue el juicio a los ex comandantes de las Juntas Militares; la segunda, la política de derechos humanos; y la tercera, el problema militar en sí mismo, ya que tuvo que resolver varios levantamientos militares. A nivel económico los problemas fueron el alza incontrolada de las tasas de interés y el agotamiento de las reservas



del Banco Central para intentar mantener el valor de una moneda que se depreciaba cada vez más frente al dólar.

Al asumir la presidencia su sucesor, el Dr. Carlos Saúl Menem (1989-1999), el principal problema que debió enfrentar fue el de una economía en crisis, con hiperinflación. Introdujo una serie de reformas neoliberales: privatizó varias empresas estatales, desreguló la economía y estableció la libertad de precios. Domingo Cavallo, ministro de economía de su gobierno, promovió la Ley de Convertibilidad, según la cual el Banco Central de la República Argentina estaba obligado a respaldar la moneda argentina con sus reservas en una relación de cambio en la que un dólar estadounidense equivalía a un peso convertible. Se logró así una estabilidad económica sin inflación significativa que ofreció un clima favorable para el surgimiento de inversiones y el ingreso de capitales desde otros países, produciéndose un marcado crecimiento del PBI.

Durante este proceso contradictorio la deuda externa pública se mantuvo en valores cercanos al 40% del PBI; en los servicios públicos se produjeron mejoras de calidad en algunas rubros (luz, telefonía) mientras que en otros el impacto fue negativo (transportes ferroviarios); los despidos masivos en las empresas públicas privatizadas, la tercerización de actividades y las sucesivas medidas de flexibilización laboral contribuyeron al aumento del desempleo (de 8,1% en 1989 a 13,8% en 1999) y el subempleo (de 8,6% en 1989 a 14,3% en 1999).

A partir del tercer trimestre de 1998 se produjo una franca recesión. El 10 de diciembre de 1999 asumió un nuevo presidente, Fernando de la Rúa, en representación de una coalición de partidos, quien debió enfrentar el deterioro de la situación económica del país expresado en una caída del PBI de alrededor de 3,4 puntos, un desempleo cercano al 14 por ciento y una mala imagen pública de la dirigencia política. En enero de 2000 se lanzó un paquete que procuró mejorar la economía y atender deudas pendientes, pero resultó insuficiente para resolver el deterioro de las finanzas públicas y alimentó un clima de fuerte protesta social que finalizó con la renuncia del Presidente De la Rúa el 20 de diciembre de 2001.

Se constituyó así un gobierno de transición hasta 2003 en que el candidato del Frente para la Victoria (Néstor Kirchner) ganó las

elecciones presidenciales. La política económica de su gobierno continuó los lineamientos establecidos por su antecesor, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas e impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%, políticas éstas que fueron exitosas y lograron sacar al país de la cesación de pagos más grande de su historia.

Kirchner llevó adelante una activa política para promover los derechos humanos. Su gobierno incorporó integrantes de organismos de derechos humanos e impulsó el enjuiciamiento a los responsables por crímenes de lesa humanidad ocurridos durante los años 70 realizados por la Triple A y por el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Pero la oposición cuestionó el hecho de que, pese a controlar la mayoría de ambas Cámaras del Congreso, prefirió hacer uso desde el Poder Ejecutivo de las facultades legislativas legislando a través de decretos de necesidad y urgencia en vez de seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes. Desde su asunción y hasta mayo de 2006, de 337 leyes originadas en el Poder Ejecutivo que podrían haberse sancionado por decreto, se enviaron sólo 136 como proyectos de ley al Congreso mientras que las restantes 201 fueron sancionadas apelando a decretos de necesidad y urgencia.

Durante el gobierno de Kirchner, la Argentina y el Fondo Monetario Internacional mantuvieron una relación tirante. Una de las principales medidas de su gestión fue cancelar por anticipado la totalidad de la deuda con este organismo internacional, al igual que Brasil. En materia económica, desde el gobierno se aplicaron restricciones a las exportaciones de carne y controles de precios. El crecimiento económico ha sido notorio aunque el año 2007 encontró a la República Argentina con índices de inflación crecientes. El gobierno intervino el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), entidad que gozaba de un reconocimiento público relevante, lo cual generó en la opinión pública la sospecha del manejo indebido de los datos y de falta de transparencia de la información oficial.

Al fin de su mandato (2007) la Argentina se hallaba en uno de los mejores ciclos históricos de crecimiento, pero todavía con fuertes problemas relativos a la institucionalidad.

## **Las etapas del proceso educativo**

En el marco del contexto político y económico descrito con anterioridad se han establecido tres etapas del proceso educativo durante el lapso 1984-2007. Los tres períodos en que se ha dividido el decurso de la educación separan tres momentos significativos de la historia educativa contemporánea y son los siguientes: Primer período, de 1983 a 1992; Segundo período, de 1993 a 1999; Tercer período, de 2000 a 2007. Los avatares del contexto político permiten reconocer dentro de este último, a su vez, tres etapas.

### ***Primer período – entre 1983 y 1992***

Este primer período del proceso educativo parte del regreso a la democracia producido con la asunción del presidente Dr. Raúl Ricardo Alfonsín el 10 de diciembre del año 1983. La política educativa inició su primera etapa con el Decreto N° 154 del año 1983, mediante el cual se intervinieron las universidades nacionales para normalizarlas, debiendo cumplirse dicho cometido en el plazo de un año. Dicha normalización concluyó con la Ley 23.115 en septiembre de 1984. El 25 de enero de 1984 se reabrió la Universidad Nacional de Luján, cerrada por el Proceso militar, y se derogaron los exámenes de admisión en la Universidad de Buenos Aires, de acuerdo con los postulados de educación pública, laica y gratuita. El 30 de septiembre de 1984 se sancionó la Ley 23.114 que convocaba a la realización del Congreso Pedagógico con el objetivo de que los diversos sectores de la sociedad civil contaran con un ámbito específico para discutir y delinear iniciativas encaminadas al mejoramiento y modernización del sistema educativo argentino.

La sanción de la Ley 23.114 convocó a la participación de toda la ciudadanía al Congreso Pedagógico para realizar un diagnóstico de la situación de la educación y acordar los cambios que ya se sabían urgentes. Es notorio que si bien en sus cuatro años de duración (1985-1988) se movilizaron ideas y propuestas, en términos de proyecto el Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación) no expuso una visión propia. Su principal tarea reconocida fue el haber promovido y armado el espacio de la participación, pero parece haber habido falta de liderazgo nacional, sobre todo ideológico. Esto abrió el espacio para una pugna entre diversos sectores por el protagonismo dentro

del Congreso Pedagógico. La Iglesia Católica fue uno de los actores sociales más sólidamente organizados para participar del evento (Díaz y Kaufmann, 2006), y sus posiciones fueron las prominentes en las conclusiones. Otros autores expresan la misma opinión: “La Iglesia Católica se organizó como corporación y hubo una puja reconocible de la Iglesia por incorporar sus ideas. Predominó el pensamiento de la Iglesia” (Fernández Lamarra, 2002: 27).

Si bien en los años 70 se habían transferido las escuelas primarias a las provincias, a pesar de la organización federal del Estado argentino, todavía el Ministerio nacional administraba escuelas (secundarias e institutos terciarios) en paralelo con los establecimientos educativos dependientes de las provincias. En el período que se analiza se iniciaron en el orden nacional tímidos intentos de cambio, particularmente de la escuela secundaria y sobre todo de la formación docente. En este último ámbito, en la primera de las tres gestiones que abarca este período (Ministerio Alconada-Stubrin), se puso en marcha un nuevo plan de formación para maestros de escuela primaria (MEB, Maestro de Educación Básica), que revalorizaba la escuela normal tradicional pero que sólo se aplicó a un grupo de las escuelas nacionales y no afectó a las provinciales. También se creó el INPAD (Instituto Nacional de Perfeccionamiento para la Actividad Docente), que inició en el país la oferta sistemática de capacitación docente. Al final de este período (Ministro Salonia), la visión sobre la formación docente adquirió relevancia con el PTFD (Plan de Transformación de la Formación Docente), experiencia que sentó las bases para el posterior desarrollo en este aspecto.

A fines de 1991 se sancionó la Ley de Transferencia de los servicios educativos que todavía quedaban bajo la jurisdicción del Ministerio nacional (sólo las escuelas secundarias y la educación privada y luego los terciarios docentes) propuesta que, si bien estaba en el discurso del Ministerio nacional, tuvo que ser forzada por el Ministerio de Economía (Ministro Cavallo) en la discusión del presupuesto para 1992. Esta ley completó un proceso iniciado en la década del 70, cuando se habían transferido a las provincias las escuelas primarias.

En nuestro análisis, este primer período dura entonces hasta el llamado *Proceso de Transferencia* que se inicia formalmente el

6 de diciembre de 1991 con la sanción de la Ley 24.049, pero cuya implementación real empieza recién el 1 de enero de 1992 y se completa en la gestión siguiente, que forma parte del próximo período.

### ***Segundo período – entre 1992 y 1999***

En diciembre de 1992, en virtud de un cambio de ministro dentro de la presidencia de Menem, asumió una nueva gestión educativa que puso en marcha una transformación sustancial, la cual abarcó la reestructuración del gobierno de la educación (división de tareas y responsabilidades entre la Nación y las provincias), una nueva estructura académica de niveles, nuevos contenidos curriculares y la reorganización de la escuela. El marco normativo básico que permitió llevar adelante estos cambios fue la Ley de Transferencia (Ley 24.049) de 1992; la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) de 1993; la Ley de Educación Superior (Ley 24.521) de 1995; y el Pacto Federal Educativo (Ley 24.856) sancionado en 1997.

**Ley de Transferencia.** Estableció la transferencia de los servicios educativos que aún dependían del gobierno nacional. Durante los años 70 se habían transferido ya los servicios primarios a las provincias. La ley de 1992 transfiere los de secundaria que aún restaban a nivel nacional y los institutos terciarios docentes y técnicos. Esto representaba el 20% del total de servicios educativos oficiales. Por esta misma ley la educación privada (30% del total del servicio en el país) pasó a depender (y a recibir los aportes en los casos en que esto corresponde) de los gobiernos provinciales.

**Ley Federal de Educación.** Retomando las conclusiones del Congreso Pedagógico, esta ley planteó los lineamientos básicos para la transformación de la educación de los niveles primario y secundario. Reorganizó el sistema nacional de educación desde el nivel inicial hasta el superior; estableció nuevos objetivos, una nueva estructura organizativa académica y la necesidad de nuevos contenidos para todos los niveles. Sentó también las normas para el gobierno descentralizado de la educación, asignando al Estado Nacional el papel de formulador de políticas, de contralor de la calidad de la educación y de compensador de diferencias. Por otra parte, los servicios educativos pasaron a depender directamente de los gobiernos provinciales.

### **Ley 24.195 (Ley Federal de Educación)**

Las novedades que incluyó la Ley se resumen en los siguientes aspectos:

- Construye un sistema que contiene todos los niveles, las distintas provincias y la gestión estatal y privada. Abarca la educación formal y no formal; la educación común y la especial; la de los niños, jóvenes y adultos, incluyendo la formación tecnológica y artística.
- Extiende la obligatoriedad a 10 años: el Jardín de Infantes para niños de 5 años, más 9 años de la Educación General Básica.
- Jerarquiza el espacio de los consensos en un país federal, estableciendo la necesidad de acordar políticas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, la instancia que reúne a la máxima autoridad educativa de las veintitrés provincias argentinas y de la Ciudad de Buenos Aires, presididas por el Ministerio de Educación de la Nación. Como tal, convierte al Ministerio nacional en la instancia máxima de coordinación de las políticas educativas y de la concertación de las estrategias.
- Se incorpora un título acerca de la gratuidad y la asistencialidad diferenciando la gratuidad, que es para todos, de la asistencia específica, destinada sólo a niños y adolescentes de sectores sociales desfavorecidos o pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas.
- Da pautas para la organización de la escuela y para la organización de la comunidad educativa de la que se nutre y a la que debe servir.
- Establece el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país como garantía de calidad, equidad y unidad nacional.
- Introduce la evaluación de la calidad de la educación, aspecto innovador y uno de los principales instrumentos para mejorar el Sistema Educativo Argentino.
- Crea la Red Federal de Formación Docente Continua, estableciendo un sistema único de formación docente para todos los niveles escolarizados y un circuito permanente de recalificación profesional para todos los docentes.
- Establece un incremento general del presupuesto educativo hasta superar el piso del 6% del PBI e incorpora normas para el desarrollo armónico del Sistema Educativo Nacional referido a la obligación del Ministerio nacional de compensar desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

**Ley de Educación Superior.** Hasta 1995 la Argentina contaba con una estructura normativa débil y no sistemática que regulaba el funcionamiento de la Educación Superior. El conjunto de normas provenía de una agregación –y en ocasiones de superposiciones– de leyes, decretos y resoluciones ministeriales. La Ley 24.521 es un marco regulatorio amplio para todas las instituciones de nivel superior (universitarias y no universitarias).

### **Ley 24.521 (Ley de Educación Superior)**

Sus rasgos más salientes son:

- Se asigna a las provincias la responsabilidad por la educación superior no universitaria y se definen pautas para orientar el desarrollo futuro de las instituciones.
- Se establece que es responsabilidad del gobierno nacional velar por la calidad de la oferta educativa de las instituciones universitarias públicas y privadas.
- Se fija el alcance de la autonomía universitaria y sus garantías.
- Se crea un sistema de evaluación institucional que contempla la autoevaluación y la evaluación externa, creándose una entidad estatal, autónoma e independiente del gobierno, llamada Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).
- Los títulos de grado universitario acreditarán la formación recibida y habilitarán para el ejercicio profesional, salvo en las profesiones que pudieran poner en riesgo la salud, seguridad, derechos o bienes de los habitantes, entonces se requerirá la acreditación de las carreras por la CONEAU.
- Se establecen exigencias mínimas de rendimiento académico para conservar la regularidad como estudiante y para formar parte del gobierno de la institución.
- El gobierno de las universidades debe contemplar: (a) que los órganos colegiados estén compuestos en un 50%, por lo menos, por el claustro docente; y (b) que los estudiantes que lo integren sean alumnos regulares y hayan cumplido al menos el 30% de su plan de estudios.
- Se definen los roles del gobierno nacional en materia de planeamiento, financiamiento y evaluación y se rescata el papel de los organismos de coordinación universitaria existentes.
- Se determinan las causales y condiciones de intervención para las universidades nacionales, la cual sólo puede ser ordenada por el Congreso de la Nación.
- Se señala que se tenderá a que el título máximo sea una condición para acceder a la categoría de profesor universitario.
- Se levanta la prohibición que existía para el cobro de aranceles en los estudios de grado dando potestad a cada universidad para que decida sobre el cobro.

**Pacto Federal Educativo.** En cumplimiento del Art. 63 de la Ley Federal de Educación, el Presidente de la Nación, los Gobernadores de las Provincias y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron el Pacto Federal Educativo el 11 de septiembre de 1994, que fue transformado en ley nacional a principios de 1997. En virtud de éste, al gobierno nacional le correspondía invertir US\$3.000 millones en los cinco años siguientes. A su vez, las provincias se comprometieron a financiar el 20% de las inversiones que realizaría la Nación y a reinvertir en el sistema educativo los ahorros que obtuvieran por mejoras en la eficacia del gasto en el sector.

Los objetivos del financiamiento del Pacto Federal Educativo fueron específicamente acordados: (i) garantizar la capacitación de los 650.000 docentes del país acorde con la transformación educativa en curso; (ii) erradicar los establecimientos educativos precarios; (iii) expandir la matrícula como lo fija la Ley (100% de escolarización entre 5 y 17 años) y (iv) adecuar la capacidad edilicia y el equipamiento a la nueva estructura.

Este plexo normativo se implementó de manera diferente en las distintas provincias, y sus resultados son también disímiles según la conducción de los Ministerios locales debido a que el federalismo genera una pluralidad de contextos en cada uno de los territorios provinciales. Así, algunos de ellos, como la Capital Federal, no llegaron a poner en práctica la modificación de los ciclos por oponerse a los cambios establecidos, y subsiste en ellos la estructura tradicional. Otros, como las provincias de Buenos Aires o Córdoba, “flexibilizaron” su aplicación dando lugar a diferentes soluciones.

Este segundo período se extiende hasta diciembre de 1999, que marca el fin de la continuidad de gobierno de diez años en el Poder Ejecutivo del Dr. Carlos Saúl Menem. Ocho meses antes de la finalización de esta gestión presidencial se produjo un cambio de ministro de educación. El cuestionamiento principal a la ministra saliente había surgido a partir del reclamo sindical docente por aumento de salario. En función de esta reivindicación, los gremios docentes instalaron la Carpa Blanca en la Plaza de los Dos Congresos como símbolo de protesta. Este conflicto recién fue resuelto en el período siguiente.

### ***Tercer período – entre 2000 y 2007***

El tercer período transcurre durante la crisis económica y política nacional y su superación. Por la variedad y diferenciación de los acontecimientos y de las gestiones se puede dividir en tres etapas, relacionadas con las tres presidencias más importantes de ese complejo período: Etapa 1 (Presidente De la Rúa) 2000-2001; Etapa 2 (Presidente Duhalde) 2002-2003; Etapa 3 (Presidente Kirchner) 2003-2007.

La primera etapa se inicia en diciembre del año 1999, cuando asumió una nueva gestión en el Ejecutivo y un nuevo ministro de Educación, Juan José Llach, que provenía del Ministerio de Economía.



Si bien se prosiguió con la ejecución de la Ley Federal de Educación, en materia de acción social educativa se dio un viraje importante al reconfigurar el Plan Social Educativo y transformarlo en el Programa de Escuelas Prioritarias, disminuyendo su incidencia de 16.000 escuelas a 800. La crisis económica puso su pie claramente sobre la educación, materia en la cual hubo que trabajar con serias restricciones presupuestarias. Por ello, para asignar los fondos el ministro generó lo que se denominó *fórmula polinómica*, que sigue vigente hasta la actualidad, armada sobre la base de indicadores que dan prioridad a los sectores más necesitados. La complejidad de la coyuntura de aquellos años se pudo ver reflejada en la rotación de tres Ministros en tan sólo dos años (Llach-Juri-Delich).

La segunda etapa abarca el momento más grave de la crisis del país (gestión del presidente Duhalde), por lo que existe coincidencia entre los entrevistados en que la gestión de la ministra Gianetassio fue de transición. La cuestión escolar pasó esencialmente por la contención social, motivo por el cual la atención a los aspectos estrictamente pedagógicos de la escuela fue de algún modo relegada por la necesidad de atender una situación económica apremiante.

La tercera etapa corresponde al gobierno del Presidente Kirchner. El Ministro de Educación, Daniel Filmus, dio una nueva imagen y protagonismo al Ministerio nacional. A través de la lógica de una abundante proliferación de programas se buscó responder a las diferentes problemáticas que la escolaridad planteaba. Su gestión estuvo marcada de manera muy importante por la sanción de cuatro leyes que dan cuenta de la sucesión de prioridades.

En diciembre 2004 se sancionó la Ley 25.864 que garantiza un piso mínimo de 180 días de clases en todo el país y estipula el envío de fondos a las provincias para el caso de que los conflictos docentes afecten el normal dictado de clases. Al año siguiente, en diciembre de 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (26.075), que posibilitó el crecimiento del presupuesto destinado a educación, el incremento del salario docente y la configuración de un marco de previsibilidad para la mejora educativa. Gracias a su aplicación se ha incrementado en la actualidad el porcentaje del PBI dedicado a educación. Luego, en 2006, se sancionó la Ley de Educación Técnica (26.058), que unifica

critérios para los planes de estudio y certificaciones en los distintos distritos, permite que alumnos de escuelas técnicas realicen pasantías en empresas privadas, y crea un fondo de unos 200 millones de pesos para el área.

Finalmente, en 2007 fue sancionada la Ley de Educación Nacional (26.206) que trata de unificar el sistema educativo en todo el país, al tiempo que busca garantizar el derecho personal y esencial a recibir 13 años de instrucción obligatoria elevándola hasta la finalización de la escuela secundaria. Además, restablece la tradicional división entre escuela primaria y secundaria que había sido alterada con la Ley Federal de Educación. También prevé destinar a partir del 2010 el seis por ciento del PBI para financiar el área.

En los últimos años el gobierno nacional ha tenido una preocupación indiscutida por la formación de los docentes, área estratégica que acumula en la actualidad una serie de problemas producto de la falta de planificación histórica. Por Decreto 186/07 se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (InFod), cuya existencia representa un avance significativo en la articulación de los esfuerzos de la Nación y las provincias para el desarrollo, la jerarquización y la dinamización de la formación docente que incida en la mejora del sistema educativo en su conjunto. Las acciones del InFod se centran en cuestiones pertinentes y avanzan en la actualidad hacia la generación de acuerdos y acciones nacionales para la unificación de criterios sobre la formación inicial y continua de los docentes y sobre sus condiciones de trabajo.

---

## **ANEXO II**

### **MECANISMOS DE CONCERTACIÓN Y ASISTENCIA A LAS PROVINCIAS**

En este *Anexo* se profundiza un aspecto importante del proceso de la Reforma Educativa argentina de la década del 90 referido a la instalación de mecanismos de construcción de consensos que representaron, a su vez, instancias de avance en la concreción de las políticas. Como rasgos compartidos se señala que eran espacios de interacción sistemática de actores con intereses diferentes y en algunos casos hasta conflictivos, que ofrecían la posibilidad de inclusión tanto de conocimiento experto como de experiencia en relación con los temas tratados, y que supusieron una duración en el tiempo que les permitió configurar un proceso en el que las diferencias iniciales pudieron converger en acuerdos de trabajo y de acción.

#### **El procedimiento de los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación**

La gestión ministerial que lideró la Reforma Educativa encontró diseñado un espacio de relación entre los ministros provinciales cuya tradición era poco significativa. En términos históricos, los temas tratados tenían como asunto principal cuestiones administrativas (reconocimiento de los pases de alumnos o docentes entre provincias, acuerdos sobre la jubilación, etcétera). Para hacerse cargo de la discusión política y técnica que implicaba la puesta en marcha de una reforma estructural de la educación hubo que diseñar los mecanismos de concertación.

El procedimiento para la concertación política fue pactado explícitamente en una Asamblea del Consejo Federal e incluyó diferentes pasos que reconocían la necesidad de intervención de múltiples actores. Según se detalla en el Documento Serie 0 N° 1 “Metodología para acordar aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación”, el proceso de concertación debía incluir las siguientes instancias: (a) el trabajo técnico; (b) las consultas federales; (c) las consultas nacionales; (d) los acuerdos federales; y (e) la promulgación

de los marcos normativos pertinentes para cada tema. Cada una de estas instancias dio lugar a un circuito diferente de circulación de documentación y trabajo. El procedimiento se instrumentó con los siguientes pasos:

- (a) *El trabajo técnico.* Los diferentes temas a concertar tenían su inicio a partir de que los equipos técnico-profesionales del Ministerio central elaboraban la Versión 0 de la propuesta. Antes de ser presentada, esta Versión 0 era discutida en el seno de la Comisión Técnica Asesora (CTA). La CTA era un pequeño grupo de cinco personas provenientes de extracciones bien diversas que, si bien no tenían la representación formal de estos actores (Iglesia, escuelas privadas, académicos de la educación) miraban la propuesta a partir de los intereses y las reacciones de estos actores. Los comentarios y modificaciones a la propuesta daban como resultado una Versión 1.
- (b) *Las consultas federales.* Consistieron en presentar a las provincias la Versión 1 de la propuesta, como documento oficial del MCyE. En el caso de las primeras propuestas, estas reuniones se convocaban directamente. Posteriormente, y por reclamo de los ministros provinciales, se presentaban en las reuniones del Consejo Federal para que cada ministro las llevara a su provincia para su consulta. El circuito de consulta provincial fue complejo e incluyó una serie de instancias.
  - Primera instancia: Consulta técnica. Entre tres semanas y un mes después de la entrega de la Versión 1 se convocaba a los equipos de profesionales provinciales a una Reunión Técnica. En los dos días de reunión que eran habituales, se elaboraba una Versión 2 de la propuesta a partir de las discusiones y negociaciones.
  - Segunda instancia: Consulta a los responsables de la conducción administrativa de los sistemas educativos provinciales. Entre dos y tres semanas después de la Reunión Técnica se reunían los Directores de Enseñanza del nivel educativo que iba a ser afectado por la propuesta a los efectos de concertar las modificaciones necesarias en orden a darle viabilidad. De estas reuniones salía una Versión 3 de la propuesta.

- Tercera instancia: Consulta con representantes políticos de los gobiernos provinciales. También entre dos y tres semanas después de obtenida la Versión 3 ésta era puesta a consideración de las instancias políticas provinciales. Las primeras propuestas fueron discutidas por Coordinadores Provinciales (asesores con perfil político) nombrados de manera directa por el ministro de cada provincia. Más tarde, esto se reemplazó por Reuniones Regionales de Ministros (se realizaban cinco reuniones regionales en dos semanas, con la asistencia directa del Secretario y Subsecretarios nacionales). De esta instancia salía la Versión 4.
  - Cuarta instancia: Reunión del Consejo Federal de Cultura y Educación. La Versión 4 era presentada a la Asamblea del Consejo Federal, donde era aprobada con la siguiente fórmula: “habilitada para la consulta nacional”.
- (c) *Las consultas nacionales.* La Versión 4 de la propuesta, habilitada para la consulta nacional por los ministros provinciales, era girada a las Universidades, sindicatos docentes y no docentes, Iglesias y demás actores de la sociedad civil interesados en la educación, señalando un plazo de dos o tres semanas para sus comentarios y modificaciones. En el caso en que hubiera sugerencias, éstas eran incorporadas para lograr la Versión 5 de la propuesta.
- (d) *Los acuerdos federales.* La Versión 5 de la propuesta era puesta a consideración de la Asamblea del Consejo Federal de Cultura y Educación para su aprobación.

Para cada tema, la totalidad de la secuencia tenía una duración de entre cuatro y cinco meses, sin tener en cuenta los tiempos previos de estudio de la temática, detección e incorporación de las experiencias nacionales, rastreo de antecedentes extranjeros y análisis de factibilidad. Se fue delineando así un modo de accionar en el cual el protagonismo para la propuesta estuvo del lado de la instancia nacional siendo el rol provincial de reacción activa. Otra consecuencia de este procedimiento fue que el espacio del CFCyE, en sus Asambleas de Ministros, no se constituyó en escenario de discusiones y negociaciones ya que éstas se producían en las instancias anteriores.

Si bien las propuestas sufrieron serias modificaciones como parte de la consulta federal, no ocurrió lo mismo en el caso de las consultas

nacionales. Pocos fueron los casos en que los actores nacionales demostraron serio compromiso colaborando de manera efectiva. También se debe aclarar que este mecanismo, de orden general para todas las propuestas, era adaptado a las necesidades y características de los diferentes temas. El caso más claro fue el de la elaboración de la propuesta de los Contenidos Básicos Comunes, que requirió un procedimiento mucho más complejo ya que incluyó muchos más actores y tomó mucho más tiempo para concretarse.

### **La estrategia de los Seminarios Cooperativos**

La estrategia de los Seminarios Cooperativos consistió en la capacitación-acción que se organizó a partir de la necesidad de avanzar de manera colaborativa con la implementación de la Ley Federal y de ayudar a la profesionalización de los equipos técnico-pedagógicos de las provincias. Consistían en verdaderos cursos de capacitación en los que se alternaban instancias de adquisición de conocimientos con trabajo en equipo que permitiera avanzar en la implementación de los cambios.

El Seminario más importante, y el que inauguró esta estrategia de capacitación-acción, tuvo como objetivo la elaboración del Diseño Curricular K-12 de las provincias. A partir de la aprobación de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para la enseñanza, fueron necesarios nuevos diseños curriculares que hicieran posible su llegada al aula. Como consecuencia de una tradición académica muy teórica, el país no contaba con la cantidad y diversidad de recursos humanos necesarios para emprender esta tarea en las 24 provincias. El Ministerio nacional, de consuno con las provincias, tomó la decisión de elaborar criterios base para un marco curricular (que fueron aprobados en el CFCyE), a partir de los cuales cada provincia tendría que desarrollar su propio currículo.

La disparidad de capacidades técnicas de las provincias significó que aunque un grupo pequeño podría realizar esta tarea, otra gran cantidad no contaba con equipos técnicos adecuados para ello por lo que, conjuntamente con la provincias, el Ministerio nacional decidió elaborar un “diseño curricular tipo”. Para realizarlo, y ofrecer la oportunidad de trabajar colaborativamente con los equipos

provinciales, fue necesario diseñar una estrategia que funcionara como una experiencia de capacitación situada y generara grupos provinciales con capacidades para ello.

### ***El contenido del Seminario Cooperativo (SeCoop)***

Las sucesivas sesiones del SeCoop fueron acompañando el proceso de elaboración de los diseños curriculares provinciales. Se inició con la revisión de los CBC por parte de especialistas provinciales y nacionales y continuó con los diferentes temas necesarios para arribar al producto deseado. Entre ellos, estructura de los contenidos de currículo en los diferentes niveles educativos, selección de contenidos, estrategias didácticas, estrategias de evaluación de alumnos e institucional, determinación de las “cajas curriculares”, organización institucional. Cada uno de estos temas se trataba desde tres perspectivas: cuál es la tradición del país en este punto (lo que permitió recuperar las experiencias de provincias que iniciaron cambios sustantivos antes de la Ley Federal); cuáles son las discusiones y experiencias en el mundo al respecto (lo que permitía salir de la visión local y discutir tendencias internacionales); y qué de esto es posible en esta coyuntura.

### ***La dinámica del SeCoop***

El SeCoop se diseñó como un proceso, lo que significó la realización de sucesivas reuniones a las que se convocaba a los grupos de profesionales provinciales directamente involucrados con el trabajo de las temáticas tratadas. Concurrían, además de los especialistas nacionales, desde un máximo de 25 personas por provincia (600 participantes) hasta grupos de 10 personas por provincia (240). Se concentraban en hoteles turísticos, relativamente despoblados fuera de temporada, por lapsos que fueron de una a tres semanas. Durante 18 meses se realizaron 12 sesiones (reuniones) del Seminario Cooperativo para el Desarrollo de los Diseños Curriculares Provinciales.

El menú de actividades era muy variado e involucraba diferentes posibilidades. Existían conferencias magistrales, habitualmente desarrolladas por especialistas internacionales; paneles en los que las provincias que habían realizado experiencias en el tema exponían ante las demás los pro y los contra del proceso; espacios de asistencia

técnica de los equipos nacionales en diferentes temáticas, ya en grupos grandes para asistir a todas las provincias, ya en acciones de asistencia personalizada según la necesidad de los profesionales provinciales; talleres de trabajo sobre el aspecto de la elaboración curricular que estuviesen tratando; talleres de desarrollo de competencias generales (básicamente informática) para los funcionarios que lo necesitaran; espacio para la lectura de bibliografía nacional e internacional aportada por el equipo nacional o las provincias.

Las actividades del SeCoop tenían un seguimiento a distancia en el lapso entre una reunión y la próxima que facilitaba el avance de los productos comprometidos por las diferentes provincias. Al finalizar el SeCoop, la totalidad de las provincias contaron con los diseños curriculares provinciales basados en los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC).

### **La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC)**

Una de las disposiciones transitorias de la Ley Federal de Educación establecía que en un plazo perentorio (un año) el CFCyE debía aprobar los nuevos contenidos de la enseñanza. Superando la tradición del país, que hasta el momento se había apoyado para estas tareas en Comisiones *ad hoc* de profesores e inspectores de enseñanza, se optó por un procedimiento bastante más complejo de construcción participativa.

La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes para el nuevo sistema educativo comprendió el desarrollo de núcleos de contenidos para la educación inicial, los tres ciclos de la Educación General Básica (EGB1: 1° a 3° grado primaria; EGB2: 4° a 6° grado de primaria; y EGB3: 7° a 9°, ciclo que constituía la secundaria básica) y cinco modalidades del Polimodal (los tres años del secundario anteriores al nivel Superior). También se elaboraron los CBC para la Educación Especial así como los de la Formación Docente Inicial, para todos los ciclos y modalidades anteriormente detalladas.

El procedimiento se acordó en el Consejo Federal de Cultura y Educación (Resolución N° 33/93) y comprendió dos grandes pasos llamados de *divergencia necesaria* y de *convergencia imprescindible*.



El primero de ellos, de *divergencia necesaria*, incluyó las siguientes actividades:

- Recopilación de antecedentes, fundamentalmente referidos a los diseños curriculares, planes y programas de las provincias y también experiencias internacionales al respecto.
- Solicitud de bloques de contenidos a universidades, academias, asociaciones profesionales, Cámaras empresarias, gremios y otros, para recoger sugerencias y/o transferencias derivadas de investigaciones en curso.
- Contratación de trabajos a especialistas de reconocido prestigio, para garantizar que a partir de sus acuerdos se recojan sugerencias de muy diversos campos, respetando sus respectivas lógicas, de acuerdo con un formato común.

El paso de *convergencia imprescindible* consistió en realizar diferentes acciones de convergencia y consolidación de los distintos aportes, relativos a:

- Convergencia entre los aportes de una misma disciplina y área en términos de bloques de contenidos.
- Convergencia entre los aportes de disciplinas y áreas afines.
- Convergencia entre los aspectos disciplinares y los pedagógico-didácticos.

La primera etapa de la elaboración de los CBC, de *divergencia necesaria*, constituyó un proceso de trabajo con docentes y equipos técnicos, y un valiosísimo proceso de consultas y recepción de aportes de los diversos sectores de la ciudadanía y de la comunidad académica. Para la consulta académica se contrataron consultores de las distintas disciplinas seleccionadas por el CFCyE. Para hacer posible la integración de diferentes corrientes y miradas se solicitó un mínimo de dos y un máximo de cuatro documentos para cada una de las siguientes disciplinas o áreas: Matemática, Lengua, Física, Química, Biología, Historia, Geografía, Economía, Sociología, Psicología, Derecho Constitucional, Filosofía, Electrónica, Tecnología, Administración, Educación estético-expresiva, Educación físico-deportiva.

Se convocaron académicos, investigadores y/o profesores universitarios de reconocido prestigio en la comunidad científica, con inserciones institucionales y sesgos profesionales o enfoques diferentes,

respetando que entre los convocados se incluyeran profesionales actuantes en el interior del país.

Cada documento debió estar avalado por una consulta a colegas, organizada de acuerdo con el criterio del autor (encuesta, discusión de una versión preliminar, taller de lluvia de ideas, etcétera). La nómina de colegas consultados como referentes académicos no debió ser inferior a diez, cuyos nombres y posiciones académicas tuvieron que incluirse como anexo al documento.

Para recoger aportes de la sociedad, se establecieron cinco consultas (“Consulta a la Sociedad”):

- una Encuesta Nacional de Opinión Pública a una muestra estratificada de más de 1.500 casos, representativa de la población nacional;
- la Encuesta “La Familia Opina”, a través de periódicos de tirada masiva, en la cual se obtuvieron más de 48.000 respuestas;
- entrevistas en profundidad a 30 empresarios de empresas líderes de los tres sectores de la economía;
- encuestas en programas juveniles de radio y televisión, en las cuales se obtuvieron más de 5.000 respuestas;
- entrevistas a cerca de 200 Organizaciones no Gubernamentales que desarrollan Programas Educativos Compensatorios o Complementarios del Sistema de Educación Formal.

La segunda etapa del trabajo, de *convergencia imprescindible*, consistió en extraer los comunes denominadores de aportes tan dispares, estructurarlos en producciones sucesivas, exponerlos y discutirlos con los especialistas, con docentes al frente de aula y con los equipos técnicos provinciales.

De aquellas producciones, la primera se denominó “Materiales de Trabajo”. Estos materiales se presentaron en Seminarios con Docentes al frente de aula de todo el país, respetando el proceso constructivo de cada uno de los tramos de los CBC (para Inicial, para EGB, para Polimodal, para formación docente). Con los aportes de los docentes, de los especialistas que leyeron los materiales, de otros equipos técnicos del Ministerio, de personas e instituciones que espontáneamente, o respondiendo a una solicitud oficial, acercaron sugerencias, los

“Materiales de Trabajo” se transformaron en “borradores”. Los borradores se enviaron a las autoridades educativas de todo el país, quienes realizaron las consultas que estimaron pertinentes. El propósito de estas consultas fue garantizar un proceso abierto de carácter federal y recoger aportes variados que fueran lo suficientemente específicos como para ser procesables.

Una vez finalizadas dichas consultas, el equipo de coordinación del MdE se trasladó a las provincias para compatibilizar, en reuniones regionales, los aportes y proceder a una última revisión de los borradores junto con equipos técnicos y con docentes de diversas latitudes.

La versión final incorporó numerosos elementos surgidos de esa última etapa de compatibilización y fue aprobada en Asamblea del Consejo Federal para su validez en todo el territorio nacional.

---

II

**Chile: una Reforma Educacional  
¿sin reforma del Ministerio?  
(1990-2007)**

*Iván Núñez Prieto y José Weinstein Cayuela*

---

## INTRODUCCIÓN

La pregunta del epígrafe merece una explicación inicial. Con logros, limitaciones y promesas no cumplidas aún, en Chile se ha emprendido en el período una históricamente significativa reforma de la educación. El Ministerio de Educación ha sido protagónico en ella. Sin embargo, parece no haberse reformado él mismo, como principal agencia estatal en el sistema escolar chileno.

En este estudio, analizamos una aparente paradoja. Se mantiene hasta la fecha la misma organización formal del Ministerio de 1990, correspondiente a una política anterior, que prescindía cuanto podía del Estado en aras del mercado. En 17 años, el Ministerio ha ampliado sus capacidades, ha sido líder de la reforma y, no obstante, al presente se discute ardorosamente una radical reestructuración institucional del sistema escolar y de sus agencias de gobierno. Es probable que de ella resulte un Ministerio reorientado en sus capacidades, sea porque se imponga un tipo de política y gestión educacional que no lo necesite, sea porque se abra un modo inédito de organizar la alta institucionalidad del sistema, que la fortalezca a través de una división del trabajo que redistribuya las competencias hasta ahora exclusivas del Ministerio.

En primer lugar, en este artículo se entregan antecedentes de contexto relativos al país, a su sistema escolar, a la organización institucional del mismo y a los cambios ocurridos en ellos entre 1990 y 2007.

Enseguida se propone un abordaje del tema central del informe, entrelazando a través del análisis dos tipos de enfoque: uno, relativo a los mandatos de política educacional que el Ministerio ha tratado de cumplir en el período; otro, que escruta las estrategias o los modos de desarrollar la política, incluyendo su propio proceso de institucionalización. En otras palabras, se presentan el “qué” del accionar del Ministerio y el “cómo” correspondientes. En este “cómo”, se incluye un análisis de la “interioridad” del Ministerio.

Posteriormente, se integran los distintos temas antes abordados en una discusión sobre el conjunto de las fortalezas y debilidades de

la obra del Ministerio y sobre los logros y problemas no resueltos de su propia institucionalidad; se reflexiona sobre las continuidades y discontinuidades del proceso de cambio; y se exploran las proyecciones del tema, a la luz de las disyuntivas y oportunidades abiertas en los últimos dos años del período en estudio.

---

## 1. ANTECEDENTES

### **El contexto general: Chile durante los últimos 35 años**

Según Manuel Castells (2005), en las últimas cuatro décadas Chile ha evolucionado desde un modelo de mercado, con un régimen político autoritario y una sociedad excluyente a otro modelo, también de mercado, democrático y de inclusión social.

En efecto, a fines de los años setenta, la economía chilena se liberalizó en forma extrema y comenzó a abrirse al mercado mundial. Desde 1990, se perfeccionó la economía de mercado, regulándola mejor, incorporando poderosas políticas sociales y ampliando en forma inédita su inserción en la economía global.

La dictadura de Pinochet, que había impulsado dicho proceso por medios coercitivos, fue reemplazada por un régimen democrático liderado por la Concertación de Partidos por la Democracia, que ha elegido desde 1990 cuatro presidentes de la República. El régimen democrático chileno pudo instaurarse pacíficamente, pero al precio inicial de una compleja convivencia con la institucionalidad autoritaria heredada. Al presente sigue perfeccionándose gradualmente la normalidad democrática.

El nuevo régimen democrático, a la par de proveer estabilidad y gobernabilidad, ha emprendido una amplia y profunda tarea de inclusión, tendiente a superar gradualmente la pobreza y la desigualdad social. Se ha buscado persistentemente articular el crecimiento económico con la cohesión social mediante sustantivas políticas de educación, salud, previsión social y otras, que han disminuido notablemente la pobreza y están ofreciendo crecientes beneficios y oportunidades para los sectores de menores ingresos. No obstante, todavía son altos los indicadores de desigualdad social, a pesar del continuo desarrollo económico del país que ha llevado a más que duplicar el producto.

La modernización económica y el desarrollo de la institucionalidad democrática han ido acompañados de un proceso creciente pero desigual de cambios culturales. En algunos aspectos, la sociedad chilena

incorpora valores y comportamientos liberales y progresistas, mientras que persisten también instituciones y comportamientos legados de los siglos anteriores. En general, Chile es un país ordenado y seguro, aunque no exento de algunos problemas y malestares de la modernidad.

Observadores externos han resumido el desarrollo socioeconómico reciente de Chile en los siguientes términos:

“En cuanto a datos generales, la población de Chile alcanzó los 16 millones de habitantes, con un ingreso per cápita de 4.010 dólares (frente al promedio de 3.600 de América Latina). Los indicadores sociales son superiores en muchos aspectos a los del resto de América Latina, salvo en la distribución del ingreso, que registra aún niveles importantes de desigualdad. El 17 % de la población vive en condiciones de pobreza, la expectativa de vida alcanza los 76 años (frente a un promedio de 71 en América Latina), la mortalidad infantil es de 8 niños por cada 1.000 nacimientos, y el acceso al agua potable alcanza al 95% de la población”.

“La estructura de la economía está cada vez más fundamentada en los servicios, que para el año 2005 acumulan el 56,6% del PBI, mientras que la industria representa el 34,5% y la agricultura el 8,9%. A su vez, pese a ciertas fluctuaciones, la economía chilena registra un alto nivel de crecimiento durante los últimos veinte años: con un promedio de 7,5% entre 1984 y 1994, 3,9% entre 1994 y 2004 y un crecimiento programado de 4% anual en los próximos tres años. Las exportaciones representaron en 2004 un 38% del PBI, mientras que las importaciones alcanzaron un 31%”<sup>1</sup>. A este esbozo habría que agregar una alta concentración urbana de la población.

En este contexto, la educación es apreciada unánimemente como una herramienta decisiva, para la consolidación de un desarrollo económico sustentable, para superar los rezagos de inequidad social y para abrir mayores oportunidades de movilidad social<sup>2</sup>. Sin embargo, coexisten enfoques sobre cómo mejorarla y convertirla en una palanca efectiva para el destino individual de los chilenos y para el avance de Chile como país.

1. Consorcio (2007: 23-24).

2. Una descripción sumaria de la evolución histórica del sistema escolar desde la formación de la república, se encuentra en el *Anexo I*.



## Organización curricular del sistema educacional<sup>3</sup>

### *Sistema escolar*

#### *Educación de niños y jóvenes:*

Atiende regularmente a niños y jóvenes de entre 90 días y 17 años de edad que cursan educación preescolar (en Chile, “educación parvularia”), especial, básica o media, en horario diurno. Comprende los siguientes niveles: (i) **educación parvularia**, que no es obligatoria; es impartida en establecimientos *ad hoc*, o en grados o secciones anexos a establecimientos de educación general; se estructura en los siguientes grados: sala cuna, grado medio menor, grado medio mayor, primer y segundo nivel de transición<sup>4</sup>; (ii) **educación básica**, obligatoria en sus primeros cuatro grados desde 1920, seis desde 1929 y ocho desde 1965; actualmente comprende ocho grados, que atiende niños y niñas desde 6/7 hasta 13/14 años de edad; su primer ciclo, de cuatro grados, imparte contenidos básicos con un enfoque globalizado, generalmente a cargo de un sólo profesor/a; su segundo ciclo (de 5° a 8° grado), organiza sus contenidos por asignaturas o sectores de aprendizaje, a cargo de uno o más docentes; (iii) **educación especial**: atiende niños con necesidades educativas especiales, sea en establecimientos dedicados particularmente a los diferentes tipos de requerimientos, o mediante la integración de estos niños en establecimientos y en cursos regulares, en que reciben una atención especial; (iv) **educación media**: se ocupa de la población escolar egresada de la educación básica, entre los 13/14 años y los 17/19 años de edad; es constitucionalmente obligatoria desde 2003; se organiza en cuatro grados o años; los dos primeros son comunes y los dos últimos, diferenciados en dos modalidades: la humanístico-científica, que prepara preferentemente para la continuación de estudios superiores; y la técnico-profesional, que prepara preferentemente para el campo laboral.

3. Esta descripción está tomada de Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, *Estadísticas de la Educación 2005*, Santiago de Chile, pp. 199-201.

4. Actualmente se está produciendo una notable expansión de la oferta de atención impartida en el segundo nivel de transición, que permite acercarse a una universalización del acceso para niños/as de 5 a 6 años de edad; hay también una tendencia marcada hacia una próxima universalización del primer nivel, para niños/as de 4 a 5 años, lo que ha llevado a que se hable de “14 años de escolaridad asegurada”, para niños/as y jóvenes de 4 a 17 años, de los cuales doce son obligatorios.

*Educación de adultos:*

Entrega educación básica o media a personas mayores de 16 años que se han visto imposibilitados de ingresar o completar la educación de niños. Habitualmente es vespertina o nocturna. Además de sus componentes de educación general, puede brindar también capacitación laboral.

*Educación superior:*

Impartida en Universidades estatales autónomas; Universidades privadas establecidas con anterioridad a 1980 y reconocidas por ley (ambos tipos reciben aportes estatales); y Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica privados creados después de 1980, que gozan de reducidos aportes estatales o no tienen derecho a ellos. La formación de profesores para el sistema escolar requiere el grado académico de Licenciado en Educación y sólo puede impartirse en las Universidades<sup>5</sup>.

## **Organización institucional o administrativa**

Desde 1980, el sistema tiene una organización descentralizada, en la que la administración de establecimientos educacionales se realiza por personas o instituciones municipales o privadas, denominadas “sostenedores”, que son reconocidas por el Estado y que tienen ante él la responsabilidad de mantenerlos en funcionamiento conforme a la legislación vigente. Combinando el tipo de régimen de sostenimiento o tenencia, con el financiamiento, el sistema escolar resulta conformado por: (i) establecimientos públicos municipales; (ii) establecimientos privados subvencionados por el Estado; (iii) establecimientos pagados por las familias y sin financiamiento estatal; y (iv) establecimientos de educación media técnica originalmente estatales pero entregados a Corporaciones Empresariales para su administración. Estos últimos establecimientos cuentan con un subsidio estatal distinto a las subvenciones que percibe la mayoría de los establecimientos. Los establecimientos bajo responsabilidad de las municipalidades pueden ser administrados directamente por éstas, a través de sus Departamentos de

---

5. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), de 1990, además de incluir a las carreras de formación docente en las universidades, admite que excepcionalmente los Institutos Profesionales que las impartían con anterioridad a la promulgación de esta norma pueden continuar manteniéndolas.

Administración de la Educación Municipal, o a través de Corporaciones Municipales de derecho privado (pero presididas por el Alcalde).

## Recursos y financiamiento

Los establecimientos del sistema escolar chileno son financiados en alta proporción por el Estado, a través del régimen de subvenciones. En 2006, los establecimientos subvencionados son 92,7% del total de 11.671 establecimientos. De este total, un 51,2% son de régimen municipal y un 41,9% son privados subvencionados. El Estado también financia en alta medida los establecimientos entregados a las Corporaciones de administración delegada que son sólo un 0,6% del total de centros. Hay también un 6,3% de establecimientos pagados por las familias y que no reciben subsidios estatales<sup>6</sup>.

En 1980, se reformó radicalmente el régimen de subvenciones estatales a los establecimientos escolares que las soliciten<sup>7</sup>. En lo sustancial, dicho régimen ha permanecido hasta el presente, y es similar para los establecimientos municipales y particulares gratuitos o semigratuitos<sup>8</sup>.

Para percibir la subvención, los establecimientos deben ser reconocidos oficialmente y cumplir requisitos respecto a planes y programas de estudio, personal idóneo, infraestructura y otros. El monto de la subvención percibida por un establecimiento dado es determinado por el promedio mensual de asistencia de alumnos matriculados y varía según grados, niveles, modalidad del establecimiento, ubicación geográfica y otros factores. La subvención es pagada mensualmente por el Ministerio de Educación y se reajusta todos los años según la evolución de las remuneraciones del personal del sector público, acordada por ley<sup>9</sup>.

6. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, *Estadísticas de la Educación 2006*, Santiago de Chile. <[www.mineduc.cl/planificación/estudios\\_y\\_estadística](http://www.mineduc.cl/planificación/estudios_y_estadística)>.

7. Los subsidios estatales a los establecimientos privados gratuitos son de antigua data. En 1957, se sistematizaron y regularon en términos de otorgarlos por alumno matriculado, en un valor equivalente a la mitad del costo de atención de un alumno matriculado en los establecimientos estatales del mismo nivel y modalidad. Véase Soto Roa, Fredy (1997), "La historia del Ministerio de Educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno", en Cristián Cox *et al.* (1997), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, pp. 207-209.

8. Como ya se indicó, un pequeño número de establecimientos técnicos administrados por Corporaciones recibe un financiamiento estatal por alumno matriculado (y no por promedio de asistencia diaria), que se paga anualmente.

9. Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1998, versión actualizada a abril de 2002, en: <[www.mineduc.cl/subvenciones/marco\\_legal](http://www.mineduc.cl/subvenciones/marco_legal)>.

En 1993, se introdujo por ley una modalidad adicional de apoyo para los establecimientos de educación media subvencionados: el “financiamiento compartido” o copago, que permite que los centros puedan cobrar moderados derechos de matrícula a sus estudiantes, manteniendo la subvención estatal ordinaria en valores no proporcionales, de modo que no se incremente el financiamiento privado de los establecimientos<sup>10</sup>.

En 2007, se aprobó una ley de subvención preferencial para establecimientos con mayores proporciones de estudiantes de bajos ingresos, a condición de que se logren progresivamente mejores aprendizajes<sup>11</sup>.

Las subvenciones a los establecimientos escolares abarcan más del 60% del presupuesto del Ministerio de Educación. Además, las escuelas y liceos subvencionados y sus estudiantes se benefician con diversos otros apoyos financieros, materiales y técnicos del Estado, como la distribución prácticamente universal de textos de estudios, alimentación y otras prestaciones sociales a los alumnos de menores recursos, becas para grupos focalizados de estudiantes, internados, acceso creciente a la tecnología informática, edificación escolar y ampliación de la subvención para las escuelas y liceos que extiendan la jornada escolar diaria, incentivos al desempeño docente, etcétera. Todas ellas tienen un significativo impacto y han tendido a entregarse por igual a establecimientos municipales y establecimientos privados subvencionados.

Entre 1990 y 2006, el gasto total en educación en relación al PBI aumentó de 3,8% a 6,1%. El gasto público en educación se incrementó sólo de 2,4% a 3,4% en el mismo período. El gasto por alumno respecto al PBI per cápita se elevó de 15,8 a 23,9% entre los mismos años. Entre 1998 y 2006, por nivel de enseñanza, el gasto público por alumno aumentó en 48% en la enseñanza básica, en 34% en la enseñanza media y en 9% en la educación superior<sup>12</sup>. En la sección “Políticas y Reforma Educacional en el período”, se muestra la evolución del presupuesto

---

10. Aunque en su versión original el “financiamiento compartido” se estableció en 1993 en una ley propuesta por el Ministerio de Hacienda, sus disposiciones se incorporaron en 1998 al citado DFL N° 2 de Educación.

11. Véase <[www.mineduc.cl/subvencion-preferencial](http://www.mineduc.cl/subvencion-preferencial)>.

12. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, *Indicadores de la Educación 2006*. Disponible en: <[www.mineduc.cl/planificación/estudios-y-evaluaciones](http://www.mineduc.cl/planificación/estudios-y-evaluaciones)>.

educacional, según períodos presidenciales, expresada en dólares estadounidenses comparables.

### **Acceso y cobertura**

Entre 1990 y 2006, la matrícula del sistema escolar preescolar, básico, especial y medio se amplió de 2.973.752 a 3.645.654 niños y jóvenes, lo que supone un 22,3% de incremento. Éste ha sido particularmente alto en educación especial, en que se ha triplicado la matrícula, en tanto que en educación media se ha elevado en más de 40%<sup>13</sup>.

En 2006, la tasa neta de cobertura es de 88% en la educación básica y de 70,9% en la educación media<sup>14</sup>. La siguiente tabla muestra una comparación entre las tasas brutas de cobertura de 1990 y 2006, según los datos de la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica, CASEN, realizada periódicamente por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Se observa que los quintiles I y II, de más bajos ingresos, han más que duplicado su participación en la educación preescolar y han elevado notoriamente su acceso a la educación secundaria o media<sup>15</sup>. No obstante, muestra que los quintiles de mayores ingresos también han incrementado su participación y que se mantienen desigualdades educacionales significativas.

En el mismo año, en el conjunto del sistema escolar, el 46,6% de los niños y jóvenes era atendido en establecimientos municipales, el 45,1% en establecimientos privados subvencionados, el 6,8% en pagados y el 1,5% en establecimientos de corporaciones de administración delegada.

---

13. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, *Indicadores de la Educación 2006*. Disponible en: <[www.mineduc.cl/planificación/estadísticas/indicadores](http://www.mineduc.cl/planificación/estadísticas/indicadores)>.

14. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, *Indicadores de la Educación 2006*. Disponible en: <[www.mineduc.cl/ded](http://www.mineduc.cl/ded)>.

15. Aunque no es objeto de este estudio, la Tabla muestra que los dos quintiles de menores ingresos ha triplicado o cuadruplicado su acceso a la educación superior.

**Tabla 2.1 Cobertura educacional por niveles y quintiles de ingreso autónomo. Comparación 1990-2006 (tasa bruta<sup>16</sup>)**

Niveles del Sistema	Quintil I		Quintil II		Quintil III		Quintil IV		Quintil V		Cobertura total por nivel	
	1990	2006	1990	2006	1990	2006	1990	2006	1990	2006	1990	2006
Parvularia	17,8	41,2	18,6	42,1	22,1	48,8	28,9	50,7	35,1	56,7	22,2	46,0
Media	69,7	81,6	76,6	94,8	85,9	102	92,6	103	103	105	82,1	94,6
Superior	4,6	17,3	7,5	22,4	12,2	31,7	22,4	49,6	39,7	80,0	15,6	38,3

Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a datos MIDEPLAN 2007.

Del total de alumnos del sistema, un 90,0% asistía a establecimientos urbanos. La distribución por sexo en el conjunto de los niveles es prácticamente igualitaria; en el secundario total hay plena equiparidad, pero en la modalidad humanístico-científica son mayoría las jóvenes, en tanto que en la técnico-profesional lo son los varones.

### **El Ministerio de Educación: estructura, funciones y su evolución reciente<sup>17</sup>**

El actual Ministerio de Educación de Chile (en adelante MINEDUC), fue organizado por la Ley N° 18.956, de 8 de marzo del 1990<sup>18</sup>. Las características principales del Ministerio se derivaron de un instrumento vigente para todo el aparato estatal: la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada en 1986<sup>19</sup>.

16. La Tasa Bruta de Matrícula se calcula considerando la proporción del total de alumnos que asisten a un determinado nivel educativo (parvularia, media o superior), independientemente de su edad, respecto a la población que se encuentra en el tramo de edad correspondiente a esos niveles. Ésta es una medida que permite apreciar el efecto de la dispersión de edades y especialmente el retraso en el sistema escolar, lo que se ve claramente en el caso de la educación media.

17. Para una visión histórica del Ministerio durante el siglo XX, véanse Iván Núñez Prieto (1997), "El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997). Una mirada analítica", en Cristián Cox *et al.* (1997), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago, Ministerio de Educación, pp.57-100; y Fredy Soto Roa (1997), "La historia del Ministerio de Educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno", en Cristián Cox *et al.* (1997), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago, Ministerio de Educación.

18. Ésta fue una de las últimas leyes aprobadas por la Junta Militar de Gobierno, tres días antes que se pusiera término al régimen del General Augusto Pinochet.

19. La referida Ley de Bases Generales especifica el carácter técnico y no ejecutor de los Ministerios, además de normar la existencia de "servicios públicos" autónomos y de carácter operativo y capaces de ofrecer prestaciones. Para el caso de Educación, la función de prestador público del servicio escolar estaba encargada desde 1980 a las municipalidades. La Ley en referencia fija también la arquitectura común a todos los Ministerios, que enmarca la estructura propia del MINEDUC. Véanse las disposiciones más pertinentes de la Ley de Bases Generales en el Anexo II.

Se definió al MINEDUC como “la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica (en 2003, una reforma constitucional acordó 12 años de escolaridad obligatoria); estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística (en 2003 esta última responsabilidad fue derivada al recién creado Consejo Nacional de la Cultura y las Artes), y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”.

La misma Ley 18.956 encargó al MINEDUC las siguientes funciones: “(a) proponer y evaluar las políticas educacionales y culturales; (b) asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades educacionales y de extensión cultural; (c) evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a toda la comunidad, al menos anualmente; (d) estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; (e) otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos educacionales, cuando corresponda; (f) fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes; y (g) cumplir las demás funciones que le encomiende la ley”.

En otros términos, al MINEDUC se le asignaron funciones: (i) políticas; (ii) evaluativas y de información; (iii) de fomento mediante provisión de recursos; (iii) regulatorias; (iv) de supervigilancia general y de fiscalización de su propia institucionalidad.

Las funciones políticas y regulatorias se entendían dentro del limitado carácter técnico de todos los Ministerios, como Secretarías del Presidente/a de la República. La función evaluativa y la de información asociada a ella no tuvieron correlato en la estructura que se adoptó, como se verá más adelante. La función de fomento se concentró en los recursos de tipo financiero. La concesión del reconocimiento oficial a los establecimientos del sector o control de la barrera de entrada de los proveedores del servicio educacional fue detallada mejor en la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, dictada horas antes de la entrega del poder por el gobierno militar del general Pinochet<sup>20</sup>.

---

20. Ley N° 18.964, del 10 de marzo de 1990.

En el supuesto subyacente que el rol del Estado en la educación era subsidiario y en el marco de un encargo genérico de “fomentar el desarrollo de la educación”, las citadas funciones legales del MINEDUC se dirigían a promover la expansión del servicio educativo mediante el financiamiento a los agentes públicos y privados que suministraran educación. La promoción de la calidad de la oferta educativa era implícitamente dejada en manos de la competencia entre establecimientos y de la libertad de los padres para escoger las instituciones que eduquen a sus hijos. En los hechos, el MINEDUC, además de un proveedor de financiamiento, sería un liviano regulador de la competencia, mediante tareas de control de entrada, evaluador y suministrador de información a los agentes que operaban en un mercado competitivo de educación.

La estructura del MINEDUC, según la ley de 1990, distinguía entre los niveles central o nacional y los niveles territorialmente desconcentrados. En el nivel central se incluyó el Gabinete del Ministro, la Subsecretaría de Educación y las Divisiones de Educación General (ocupada de las ramas de educación preescolar, educación básica y educación media y educación de adultos), de Educación Superior (referida a las diversas modalidades de educación postsecundaria), de Extensión Cultural y de Planificación y Presupuesto<sup>21</sup>. Además, definió tres Departamentos principales, el Jurídico, el de Administración General (responsabilizado de los asuntos internos del Ministerio) y un Departamento con la denominación de Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP<sup>22</sup>. Los niveles desconcentrados incluían trece Secretarías Regionales Ministeriales y cuarenta Departamentos Provinciales, coincidentes con las circunscripciones territoriales del conjunto del Estado. El MINEDUC no tenía institucionalidad propia en el nivel municipal, ni administraba establecimientos educacionales.

La estructura estatal para el sector educación se complementaba con un conjunto de organismos funcionalmente descentralizados, que no

---

21. La Ley N° 18.956 no detalló las estructuras subordinadas de departamentos, secciones o unidades del interior de cada una de las Divisiones, lo cual facilitaría a los posteriores gobiernos concertacionistas emprender modificaciones menores en la organización interna del MINEDUC.

22. Este Centro se había creado por una ley específica en 1967, en el marco de una reforma general de la educación y en acuerdo con el poderoso gremio docente de la época.



se definieron en la ley de 1990 sino en cuerpos legales anteriores. Ellos son la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (fundada en 1927), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (desde 1964), la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT (1967) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (1970). Todos estos organismos formalmente no integraban la estructura del MINEDUC y sus máximos ejecutivos eran designados por el Presidente/a de la República, pero se relacionaban con el Estado a través del Ministerio de Educación y de hecho el Ministro/a ejercía supervigilancia sobre ellos.

La estructura propia del Ministerio era consonante con la limitada misión que se le atribuía dentro del esquema privatizante y de mercado que se había implantado en 1980 en el país y en el sector educación. Por ejemplo: las funciones de evaluación e información no aparecían asignadas a ninguna de las reparticiones arriba señaladas. De hecho, en 1990, la evaluación estaba reducida a mediciones estandarizadas de ciertos aprendizajes escolares en las escuelas básicas y las pruebas correspondientes estaban encargadas a una institución externa. La responsabilidad específica de velar por la calidad educativa sólo se explicitaba en el caso del CPEIP, en cuya definición legal se leía que debía “contribuir al permanente mejoramiento cualitativo de la educación sólo a través de estudios de investigación educativa”. Puede decirse que el rol más significativo del MINEDUC era la transferencia de recursos financieros a las instituciones públicas y privadas que prestaban el servicio educativo con subsidios estatales.

Los gobiernos democráticos posteriores han alterado muy limitadamente la estructuración fundacional del MINEDUC de 1990. En cambio, han modificado de hecho su organización y funciones, en razón de una política educacional que le demanda tareas más complejas y diversificadas. De facto y también a través de una suma de cambios legales secundarios y acotados, gradualmente se ha responsabilizado al Ministerio de una misión activa en el fomento de la calidad y la equidad de la educación. En vez del MINEDUC prescindente que se quiso consagrar en la Ley 18.956 (después de una débil práctica de los diez años anteriores, en que el Ministerio no llegaba a las instituciones escolares con apoyos ni supervisión técnica), se configuró en los años 90, y en lo que va de la presente década, un MINEDUC más activo en relación con las escuelas y los diversos actores sociales e institucionales

del sector. El nuevo MINEDUC ha tenido que administrar además una creciente ampliación de la base de recursos financieros, materiales y técnicos que el Estado ha canalizado hacia la educación, contrastando con la severa limitación de dichos recursos en los años anteriores a 1990. Por último, el MINEDUC ha debido adaptarse a las condiciones del juego político democrático, en una arena en que se han hecho cada vez más complejas las demandas de la población y en la que operan agentes organizados poderosos e influyentes, que se describirán más adelante. Poco de esto ocurría en los años 80, atendidos los rasgos autoritarios del régimen anterior.

Hoy día, el MINEDUC tiene comparativamente un mayor rango de funciones y atribuciones de índole político-legislativa, técnico-pedagógica y curricular, evaluativa, regulatoria, de fiscalización, supervisión e inspección, de canalización de insumos y provisión de apoyos, y de estudios y estadísticas. Son más extensas y fuertes que las de la ley fundacional y coinciden de hecho con el conjunto de tareas propias de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación. El Ministerio es más grande y más activo y ha liderado grandes logros. Su organización actual se muestra en el *Diagrama N° 2.1*.

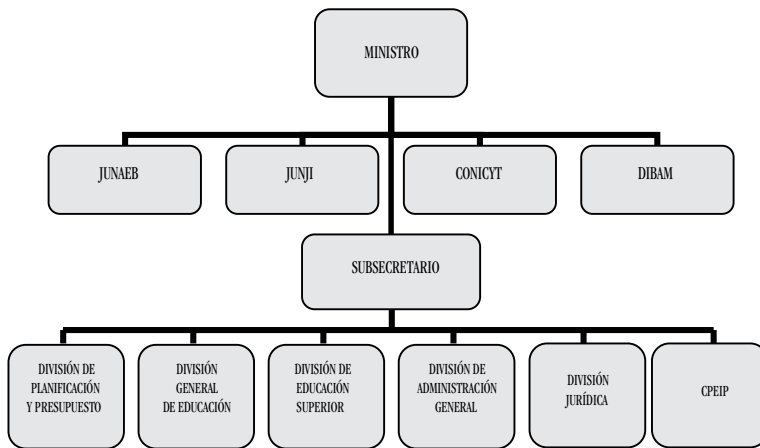
Sin embargo, permanece vigente la ley fundacional de 1990, aunque diversas otras normas dictadas posteriormente le encargan tareas nuevas. Por ejemplo: (i) el Estatuto de los Profesionales de la Educación, de 1991, ha hecho del Ministerio un fuerte participante en la gestión del personal docente que, formalmente, está bajo la administración de las municipalidades; como se detallará más adelante, en los últimos años, se le ha encargado la gestión de la evaluación obligatoria del desempeño profesional de dicho personal, así como la administración de diversos incentivos y oportunidades de mejora para los docentes de toda la educación subvencionada; (ii) cambios acotados pero importantes en la legislación sobre subvenciones a los centros educacionales que le han significado al MINEDUC más complejas responsabilidades financieras y fiscalizadoras; (iii) implantación generalizada de la Jornada Escolar Completa<sup>23</sup>; (iv) normas y contratos internacionales que obligan al

---

23. Desde 1997, y gradualmente, se está reemplazando el doble turno de funcionamiento diario por una jornada diaria extensa, en la que el Estado se ha comprometido a financiar los costos adicionales en términos de incremento de las horas de trabajo del personal, ampliaciones en la infraestructura de las escuelas y en la provisión de alimentación estudiantil, etcétera.

Estado chileno a disponer de institucionalidad ejecutora de programas de mejoramiento de la educación que se sustentan en préstamos externos; (v) expansión y diversificación de financiamiento a la educación acordada mediante leyes presupuestarias anuales, en forma de “glosas” legales que autorizan, definen y regulan los “programas” extraordinarios de mejoramiento encargados al MINEDUC.

**Diagrama 2.1 Estructura central del MINEDUC y organismos**



JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas  
 JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles  
 CONICYT: Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología

DIBAM: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos  
 CPEIP: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas

En otro plano, la dotación de personal del MINEDUC se ha mantenido relativamente estable y tiene al presente prácticamente el mismo volumen que en 1990, no obstante el incremento de la población escolar, de la cantidad y diversidad de instituciones, de los recursos que debe administrar y, principalmente, la mayor diversidad y complejidad de sus funciones. Ha variado, no obstante, la composición del personal. Proporcionalmente, ha disminuido el personal de planta (o titular),

ha aumentado el personal sujeto a contratos de duración anual y el de personas en régimen de “honorarios”<sup>24</sup>.

Pero el Ministerio opera en un amplio y variado entorno institucional. De hecho, se relaciona directamente con un conjunto de organismos autónomos pero relacionados como son la JUNJI, la JUNAEB, la DIBAM, la CONICYT, el Consejo Superior de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Estos organismos se vinculan con el Poder Ejecutivo mediante el Ministerio. Por cierto, el Ministerio se vincula permanentemente con otros Ministerios y Servicios Públicos que son imprescindibles para materializar la política educacional, como ocurre con los Ministerios de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, MIDEPLAN, o bien para su fiscalización, como ocurre con la Contraloría General de la República. Adicionalmente, el Ministerio debe mantener una permanente relación con instituciones autónomas pero que desempeñan un rol esencial en el sistema educacional, como son las universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y los municipios. Por último, también se debe comunicar con un conjunto de organizaciones de la sociedad civil –como son el Colegio de Profesores, la Asociación de Colegios Privados Subvencionados o la Iglesia católica– que tienen voz y presencia activa en el concierto escolar<sup>25</sup>.

## **Políticas y Reforma Educacional en el período**

Este informe no tiene por objeto analizar las políticas educacionales chilenas entre 1990 y 2007, ni relatar en particular la Reforma Educativa emprendida en la segunda mitad de los años 90. Sin embargo, con fines de contextualización, en seguida se ofrece una sinopsis con referencia a cada uno de los cuatro períodos gubernamentales que se han sucedido en el lapso en estudio. Debe considerarse que en los cuatro gobiernos, la presidencia y en general el Poder Ejecutivo han sido ocupados por los

---

24. Al año 2006, el Ministerio tenía 1.564 profesionales y funcionarios de planta, 1.610 personas con contratos de duración anual (renovables) y 757 personas en régimen de honorarios (jurídicamente contraprestación de servicios y sin el status de empleados públicos, pero en los hechos desempeñando funciones de tales). Sin embargo, en los últimos años hay una doble tendencia a pasar personas a honorarios a la condición de funcionarios a contrata y a incentivar el retiro voluntario de personal de planta y a contrata de las edades mayores. Por otra parte y según el Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (2007: 32), en 2004 el personal del Ministerio se distribuía en 764 en el nivel central, 863 en las Secretarías Regionales Ministeriales y 1.649 empleados en los Departamentos Provinciales de Educación.

25. Mayores antecedentes pueden encontrarse en el Anexo IV.

partidos de la coalición de centro-izquierda denominada Concertación de Partidos por la Democracia, integrada por los Partidos Demócrata Cristiano (PDC), Socialista (PS), Partido por la Democracia (PPD) y Partido Radical Socialdemócrata (PRSD). Esta alianza fue oposición civil al gobierno militar de Pinochet, lo derrotó en el plebiscito de 1988 y ganó las elecciones de 1989 y las siguientes de 1993, 1999 y 2005. Según la norma constitucional entonces vigente, el primer gobierno democrático duró cuatro años; una reforma constitucional dio plazo de seis años a los dos siguientes, y otra volvió a acortar a cuatro años el actual cuarto gobierno de la Concertación, que terminará su período en marzo de 2010.

Durante la gran mayoría de estos años, debido a diversas normas de la Constitución heredada, los gobiernos de la Concertación no han contado con mayorías parlamentarias a pesar de que la coalición ha ganado hasta el momento todas las elecciones. La restricción institucional anterior tiene fuerte repercusión en la forma de hacer política educacional.

En el Anexo III se presentará la presente sinopsis en forma de diagrama, en que para cada año, si es pertinente, se señalarán: (i) las condiciones políticas, financieras y laborales; (ii) los programas de mejoramiento y renovación pedagógica; (iii) la reforma curricular y la jornada escolar completa, a partir de 1996<sup>26</sup>.

#### **(a) *Gobierno de Patricio Aylwin***

Con él se inicia la llamada “transición a la democracia”, muy marcada por incertidumbre y preocupación acerca de la supervivencia del régimen civil, ante una fuerte presencia de las fuerzas armadas y del ex dictador en el escenario político. Además, por una herencia de pobreza generalizada y de desmantelamiento de las políticas sociales del tiempo anterior al régimen militar.

En educación, el primer año del gobierno de Aylwin (iniciado en marzo de 1990) es destacable por la toma de grandes decisiones que marcarían el resto del período en estudio. Cambió el paradigma en

---

26. El diagrama está tomado de Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, “Informe de Antecedentes del País” en OCDE (2004), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Chile*, París, Centro para la Cooperación con los Países no Miembros de la OCDE, pp. 22-23, el cual fue actualizado por Gonzalo Muñoz en 2008.

política educativa. El Estado fue definido como responsable y promotor, en contraste con el ausentismo del Estado de la década anterior. Se plantearon dos grandes objetivos articulados entre sí: una educación de calidad, que favorezca la competitividad del país; y el logro de equidad educacional, mediante la discriminación positiva. Se asumió también que no era apropiado iniciar entonces una reforma educativa de fondo, especialmente en una dimensión curricular. Pero se emprendió el emblemático Programa de las 900 Escuelas, destinado a atender preferentemente a las escuelas de más bajos resultados y a sus alumnos y familias de bajos recursos. El presupuesto educacional heredado fue el más bajo desde comienzos de los años 80: US\$1.179,5 millones (ésta y las cifras que siguen corresponden a dólares estadounidenses de 2008).

El segundo año (1991) es destacable por la aprobación del Estatuto de la Profesión Docente, ley que sustrajo a los profesores del sector municipal de las normas laborales privadas e inició para ellos un programa sostenido de mejoramiento de su condición salarial y profesional. Con esta ley, se respondía parcialmente a la demanda magisterial para devolver las escuelas municipales al control del MINEDUC. El gobierno había decidido, en cambio, mantener la descentralización hacia los municipios y el régimen financiero legado por el gobierno anterior.

En 1992, se emprendió un Programa más ambicioso y diversificado de mejoramiento de la educación básica con criterios de discriminación positiva. El llamado MECE Básica sería un programa de seis años de duración, financiado por el Banco Mundial.

En 1993, la legislación sobre “financiamiento compartido”, pactada con la oposición de derecha, alteró el régimen de financiamiento del sistema escolar apoyado por el Estado. Introdujo mayores recursos a las escuelas que lo adoptan –provenientes de aportes de las familias–, pero abrió paso a una creciente segmentación social en la educación. En este año, el presupuesto educacional se había elevado a \$1648,2 millones de dólares.

**(b) *Gobierno de Eduardo Frei***

Aunque persistían las tensiones propias de la transición a la democracia, que incluso se agravaron a fines del período gubernamental con la detención de Pinochet en Londres, el gobierno de Frei emprendió diversas políticas de modernización, entre las cuales dio primera prioridad a la “modernización de la educación”.

El primer año (1994) estuvo signado por el proceso de búsqueda de consensos para emprender la modernización del sistema escolar, mediante iniciativas de debate y consulta en tres planos: a los actores sociales e institucionales ligados a la educación; a personalidades académicas y profesionales destacadas; y a los partidos políticos con representación parlamentaria. Se produjo consenso en torno a una diversificada y sistémica propuesta de reforma de la enseñanza escolar (aunque no se empleó todavía el concepto).

En 1995, es destacable una primera reforma del Estatuto Docente que introducía los primeros cambios en materia de incentivos, esta vez en forma de incrementos colectivos, según mejoramientos en los aprendizajes y la gestión de cada escuela, conforme al Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos (SNED). En otro plano, al MECE Básica se suma el comienzo del Programa MECE para la Educación Media, también con seis años de duración y financiamiento del Banco Mundial.

En 1996, se dieron los primeros pasos en la reforma curricular, mediante la aprobación de una nueva matriz curricular para la enseñanza básica y una propuesta ministerial de “objetivos fundamentales” y “contenidos mínimos obligatorios”, que se implantaría gradualmente en los tres años siguientes.

En 1997, se dio el inicio a varias importantes líneas de reforma (ya constituida ésta en la primera prioridad del gobierno), el Proyecto Montegrando para apoyar el desarrollo de un conjunto de “liceos de excelencia”, que sirvieran como modelos demostrativos para las restantes escuelas secundarias; la masificación del Proyecto “Enlaces”, de informática educativa, que se había iniciado en forma piloto en 1992; el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID), programado para los cuatro años siguientes; finalmente, lo

que pasó a identificarse públicamente como el centro de la reforma: la adopción de la Jornada Escolar Completa, que reemplazaría al régimen de doble turno escolar y ampliaría el tiempo semanal de aprendizaje en los establecimientos subvencionados. El Estado se embarcó en un compromiso gradual de financiamiento de los costos de ampliación de infraestructura, ampliación de horarios de docencia contratada y otros, contra proyectos en que los establecimientos deciden autónomamente el uso curricular y pedagógico del horario adicional.

En 1998, se dio inicio a la implantación gradual de la reforma curricular de la educación media, en una programación que debía completarse el año 2002. Tanto para básica como para secundaria, se desarrollaba paralelamente un “programa de perfeccionamiento fundamental”, destinado a que maestros/as y profesores/as se apropiaran de los nuevos objetivos, contenidos y metodologías.

Durante el gobierno de Frei se hizo más patente la voluntad reformista, si se considera la evolución del presupuesto educacional. De los US\$1.813 millones de 1991, se pasó a los US\$3.247 millones de 1999. Las subvenciones educacionales y otras inversiones y gastos dirigidos directamente a las escuelas constituyen el principalísimo destino de estos recursos, lo cual posibilitó y ha seguido posibilitando posteriormente un incremento sostenido de las remuneraciones de los docentes.

### ***(c) Gobierno de Ricardo Lagos***

Aunque todavía había y hay deudas inconclusas en materia de democratización, y a pesar de que las coyunturas económicas afectaron inicialmente el gasto público, se mantuvo el gasto social y educacional y se emprendieron diversas políticas significativas. Desde luego, se coronaron las reformas programadas por el gobierno anterior: a la reforma curricular de básica y media completadas en 2002, se sumaron nuevos diseños curriculares para la educación parvularia o preescolar (2000) y para la educación de adultos (2004), y en 2002 se inició una



actualización del currículo de la educación básica, en aplicación de un criterio de revisión permanente de los contenidos de la enseñanza escolar.

La jornada escolar completa se generalizó, aunque han subsistido sectores acotados en que no se implantó, sea por tratarse de establecimientos de buenos rendimientos, que no la necesitan, sea porque su puesta en práctica se ha dificultado por problemas de infraestructura<sup>27</sup>.

En el año 2000, se inauguró una nueva política: la de los incentivos al desempeño individual de los docentes bajo administración municipal; ese año se abrieron los estudios y negociaciones con el Colegio de Profesores de Chile, para evaluar de modo formativo a los maestros y profesores de aula y abrir dos procesos: por una parte, incentivos a los docentes bien calificados y, por otra, organizar a los “docentes de excelencia”, en una Red Maestros de Maestros, de adscripción voluntaria, para servir en funciones de desarrollo profesional en las escuelas y con sus colegas. En 2002 se inició el proceso de evaluación, como un programa incremental, en un porcentaje de comunas que se ha ido extendiendo gradualmente en el territorio, y elevándose desde la educación básica a la media y a los otros tipos de docentes. Una reforma al Estatuto Docente hizo obligatorio en 2004 dicho sistema.

En el año 2000 se abrió otra línea de política educativa, la de retención de alumnos en la educación media. A partir de la ya lograda universalización de la educación básica y del amplio acceso a la media, tanto en sectores urbanos como rurales e incorporando masivamente a estudiantes de familias pobres, se planteó el gran objetivo de universalizar los doce años de escolaridad. La primera estrategia fue focalizada: un programa dirigido a mejorar la retención (“Liceo para Todos”). La segunda fue política y simbólica: una reforma constitucional, aprobada en 2003, para hacer obligatoria la educación media y comprometer más imperativamente al Estado en su cumplimiento. Se aprobó también una nueva subvención para premiar a los establecimientos que retengan a

---

27. Se trata principalmente de establecimientos de educación media, situados generalmente en el centro de las grandes ciudades, donde no hay espacios para ampliaciones, ni terrenos disponibles para construir cerca sino a costos altísimos, además de la inconveniencia de mantener este tipo de sedes escolares, situadas a largas distancias de la residencia de sus alumnos. Pero el relativo prestigio de estas escuelas lleva a fuertes resistencias de sus alumnos y familias frente a la idea de sustituirlos por redes mejor situadas de nuevos edificios en zonas residenciales.

alumnos de las familias de más bajos ingresos, hasta el egreso de la educación media.

El estancamiento de los resultados en las mediciones educativas llevó a un conjunto de iniciativas en el ámbito pedagógico: una Campaña de Lectura, Escritura y Matemáticas fue abierta en 2002, al mismo tiempo que se inauguraba un programa de apoyo técnico intensivo a las llamadas “escuela críticas”, a cargo de entidades privadas competentes seleccionadas y financiadas por el MINEDUC. Complementariamente, desde 2005, se intensificó el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE), de cobertura censal y que se aplicaba alternadamente cada año en 4° u 8° grado de enseñanza básica, a aplicarse todos los años en 4° grado<sup>28</sup>.

En el orden de la gestión, en 2003 se implantó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar, reforzado en 2005 por la ley que reformó el Estatuto Docente para establecer la obligatoriedad de proveer por concurso público todos los cargos de directores de los establecimientos municipales y su renovación periódica<sup>29</sup>.

En materia de financiamiento educacional se mantuvo el constante incremento: de 3.247,9 millones de dólares en 2000, se elevó a 4.509,5 millones de dólares en 2005.

#### **(d) *Gobierno de Michelle Bachelet***

El gobierno inaugurado en marzo de 2006 puso inicialmente su principal énfasis en un ambicioso programa de “protección social”, con alta prioridad en la atención preescolar y, particularmente, en las salas cunas para niños menores de tres años. Su programa suponía la continuidad de las políticas de expansión y reforma de los gobiernos concertacionistas anteriores. Porejemplo, el fortalecimiento y ampliación del Programa Enlaces, la adopción de estándares de desempeño: en forma de niveles de logro y mapas de progreso. Le correspondería también aplicar la recién aprobada Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior ya referida, así como consolidar las políticas de

28. El sistema funcionaba desde fines de los años 80 sólo para la educación básica y a mediados de los 90 fue extendido a la educación media, mediante su aplicación cada dos años en el 2° grado de ese nivel.

29. En 1991, por presión de los legisladores de la oposición, se había establecido en el Estatuto la inamovilidad de los directores, designados políticamente durante el gobierno militar, a pesar de su deslegitimación política y profesional.

ampliación del acceso a dicho nivel, iniciadas por las administraciones anteriores (que no son objeto de este informe, centrado en el sistema escolar).

Sin embargo, en abril de 2006, un factor no considerado irrumpió a dos meses de iniciado su mandato y llevó a una modificación sustantiva de la agenda: el movimiento de los estudiantes secundarios, conocido como “la rebelión de los *pingüinos*”, que paralizó los liceos durante varias semanas. Fuera de la exigencia de atención a una serie de demandas específicas relacionadas con transporte escolar, condiciones de aplicación de la jornada completa, problemas de infraestructura y otros, presentaron una propuesta de impugnación radical a la organización y financiamiento del sistema escolar (exigiendo la derogación de la LOCE), rechazo a la privatización y exigencia al Estado de que se haga responsable de la administración de la educación pública.

En junio de 2006, a la par de abrir negociaciones para resolver los problemas específicos planteados (la llamada “agenda corta”, que ha ido siendo resuelta en los dos años siguientes), el gobierno tomó una serie de decisiones sustantivas y procesales de respuesta (la llamada “agenda larga”). Convocó a la formación de un Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, de composición política, social y profesional amplia y plural, para estudiar principalmente los problemas del llamado “marco regulatorio” y la institucionalidad en relación con la calidad y equidad de la educación escolar (posteriormente, en 2007, se convocó a otro Consejo Asesor parecido, para la problemática restante de la educación superior). El Consejo Asesor entregó su informe y recomendaciones en diciembre de 2006. La mayoría de ellas recogían consensos, pero había importantes materias en que no se llegó a acuerdo y se consignaron en el informe las diversas alternativas, para resolución del gobierno.

En 2007, el gobierno reaccionó enviando al Congreso un proyecto de Ley General de Educación (LGE) que sustituiría a la LOCE y anunciando la próxima presentación de otras iniciativas, como la creación de una Superintendencia de Educación, modificaciones importantes al financiamiento de la educación y reformas en el régimen de administración municipal de la enseñanza pública. Paralelamente, también en 2007, terminó por aprobarse una Ley de Subvención

Preferencial, presentada por el gobierno de Ricardo Lagos, que adiciona a la subvención general por asistencia de alumnos otra subvención, que combina el apoyo financiero según principios de equidad a favor de los alumnos pobres, con criterios de mejoramiento de calidad.

La oposición reaccionó bloqueando la tramitación de la LGE, obligando al gobierno a negociar un Acuerdo Nacional para la Calidad de la Educación<sup>30</sup>, el cual fue preparado para ser firmado en noviembre de 2007, por el gobierno y los presidentes de todos los partidos con representación parlamentaria. Además de aceptar la derogación de la LOCE, dicho acuerdo posibilitó la presentación de reformas al proyecto original y al proyecto paralelo sobre Superintendencia. Ha quedado así abierta una agenda centrada en cambios institucionales y de economía política de la educación, que incluye definiciones sustantivas sobre la alta institucionalidad del sistema escolar, Ministerio incluido. El destino de estos proyectos es incierto.

En el orden de financiamiento, se ha saltado de US\$4.924,8 millones en 2006 a US\$6.989,1 millones en 2008. Los recursos adicionales van orientados, principalmente, a financiar la nueva Subvención Preferencial y a respaldar el funcionamiento de un nuevo Fondo para el Mejoramiento de la Educación Municipal.

**Otra periodización (Cox, 2003: 41-42)**

“Una primera etapa, que va de 1990 a 1995, puede caracterizarse como de construcción de condiciones de base para un funcionamiento mejorado del sistema escolar. Condiciones políticas que se traducen en alta prioridad gubernamental al sector y construcción de confianzas y acuerdos respecto a la agenda de cambio en educación; condiciones profesionales y laborales mejoradas de los docentes; condiciones materiales para el aprendizaje, con recursos actualizados y en volúmenes suficientes (textos, bibliotecas, materiales didácticos, computadores en red); condiciones institucionales y técnicas para la renovación de la pedagogía y la gestión, a través del esfuerzo de los programas P-900 y Rural, respecto de Lenguaje y Matemáticas, y de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) respecto al trabajo de proyectos por equipos docentes.”

“La segunda etapa se inaugura en 1996, con la decisión gubernamental de establecer la jornada completa y llevar a cabo la reforma curricular, junto a dos ejes de medidas de apoyo: intensificación del accionar de los programas de mejoramiento (expansión de Enlaces, creación del Programa Montegrande), e intensificación de las políticas de fortalecimiento de la profesión docente (renovación de la formación inicial, programa de estadías en el extranjero, premios a la excelencia docente). En 1996

parte efectivamente una reforma del sistema escolar: cambio en su escala temporal de funcionamiento, y transformación de la experiencia formativa que se busca ofrecer a niños y jóvenes.”

“El inicio de la tercera etapa puede fijarse en la segunda mitad del año 2000, cuando se conocen resultados de aprendizaje insatisfactorios medidos por pruebas tanto nacionales como internacionales, que muestran que el sistema escolar logra pobres resultados respecto a estándares de aprendizaje competitivos en el mundo global. Las mediciones SIMCE y TIMSS muestran que si bien las bases del edificio de un nuevo sistema escolar están construidas, las experiencias de aprendizaje en su interior estaban aún lejos de lo requerido por una sociedad integrada a un mundo globalizado y cada vez más exigente en términos de conocimiento y capacidades de las personas y las organizaciones. ‘Llevar la reforma al aula’, es decir, a unas prácticas de enseñanza-aprendizaje es el lema que domina los énfasis de política al inicio de la nueva década.”\*

\* La periodización está incompleta por cuanto fue escrita para una obra que tenía como foco temporal la reforma en la década del 90. Podría completarse diciendo que, efectivamente, la etapa abierta con el nuevo siglo y con la presidencia de Ricardo Lagos estuvo dirigida a llevar la reforma al aula, a profundizar el fortalecimiento de la profesión docente y, a la vez, a encarar la universalización de la educación media. Probablemente, la nueva agenda abierta por el movimiento estudiantil de 2006 inaugure un nuevo período iniciado por el abordaje de los postergados temas de gobierno, estructura y régimen de financiamiento, como requisitos para que la Reforma Educacional tome un nuevo aire.

---

## 2. DESAFÍOS DE POLÍTICA, ESTRUCTURAS Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

A continuación, este estudio pasa de una fase descriptiva, centrada en la información de contexto, a otra fase, analítica, en la que se hacen contrapuntos entre las orientaciones y tareas de la reforma y el desarrollo de la organización y las capacidades tanto del Ministerio de Educación mismo como las que éste intenta crear o fortalecer en su entorno.

### **Hasta 2005: un Ministerio capaz de construir consensos y dar conducción política a los procesos de cambio educativo**

Javier Corrales (1999) distingue dos tipos de políticas: las reformas orientadas a la calidad y las orientadas al acceso. Señala que las primeras son más difíciles de conducir políticamente, puesto que tienen “costos concentrados” en grupos de interés influyentes, al mismo tiempo que “beneficios dispersos” y, adicionalmente, de lenta maduración. Esto contrasta con las reformas orientadas al acceso, que suelen tener una ecuación opuesta: “beneficios concentrados” y “costos dispersos”. En el mismo sentido, J.C. Navarro (2006: 5) afirma que en la región están aplicándose “dos clases de políticas educativas. La primera engloba un conjunto de políticas básicas para mejorar calidad y eficiencia, que son muy rígidas y resisten todo cambio fundamental. La segunda abarca un conjunto de políticas periféricas, relacionadas con la expansión y crecimiento de la matrícula, que son sumamente adaptables y hasta volátiles, y son objeto de modificaciones regulares, quizás con demasiada frecuencia”.

La experiencia internacional comparada analizada por Corrales muestra que es conveniente introducir elementos o dimensiones de acceso en las reformas de calidad, si es que se quiere hacerlas políticamente más viables.

A continuación se explora el caso chileno, tratando de distinguir, entre otros ángulos, la disyuntiva planteada por Corrales y Navarro. Se incluye además otro desafío –el no contar con una mayoría parlamentaria– que, de algún modo, no sólo contextualiza sino que también condiciona la forma como se han encarado los otros retos.

**(a) Capacidad para navegar en aguas difíciles**

El avance de la doble tarea de ampliación de la escolaridad y de la Reforma Educativa ha implicado desarrollar una capacidad política a la altura de tales desafíos. Ésta se ha logrado en un escenario como el educacional, que es políticamente muy sensible, por sus implicaciones sociales, culturales e ideológicas y por la diversidad de agentes institucionales y sociales, con intereses y enfoques a menudo contrapuestos. Los conflictos son parte inevitable de dicho escenario y resultan, por añadidura, más visibles en un contexto democrático<sup>31</sup>. La estrategia seguida por las administraciones concertacionistas fue avanzar con fuerza en las materias poco controvertidas, pero dicha estrategia se agotó con la amplia movilización social del año 2006, en la que los estudiantes –y detrás de ellos la mayoría ciudadana– solicitaban que se tocaran temas estructurales y menos consensuados, como la “privatización de la enseñanza”, que estaría en curso en forma de expansión de la educación privada subvencionada, o como la eventual “desmunicipalización” de la educación pública, según se verá en las páginas finales de este informe. De hecho, los gobiernos de la etapa de la Concertación han conseguido mucho más gobernabilidad en el período actual que en el pasado y más que en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana. Parte importante de sus logros se debe a la continuidad de los trazos fundamentales de la política educacional, sustentada en la estabilidad de los gobiernos de la Concertación Democrática, puesto que los Ministros de Educación del período han tenido en común su identificación con dicha alianza. Con todo, cada gobierno ha tenido su sello propio, en el señalado marco común. Siendo una peculiaridad distintiva de la política gubernamental del período, la continuidad ha tenido límites y también parece agotarse, como se analizará más adelante. En el *Anexo III*, se incluye una tabla en la que se muestran las peculiaridades de política educacional de cada uno de los cuatro gobiernos, incluyendo en secuencia anual los cambios en las condiciones políticas, financieras y laborales, la evolución de los programas ministeriales de mejoramiento y renovación pedagógica y la progresión de la reforma curricular y la jornada escolar completa.

31. Parte de la mayor conflictividad y de la amplitud y acritud del debate reciente sobre educación podría atribuirse a lo que Cox (2007: 181-182) caracteriza como una históricamente incomparable mayor disponibilidad de información de la sociedad chilena acerca de su educación y las paradójicamente crecientes exigencias de la población hacia el sistema escolar, en la misma medida en que aumenta “el capital escolar de todos los grupos”.

**(b) Capacidad para promover y articular acuerdos**

Una expresión de lo anterior ha sido la capacidad de construir importantes acuerdos nacionales en torno a la educación escolar. Además de diversos acuerdos obtenidos en el Parlamento a lo largo de estos 17 años, debe señalarse la instalación y funcionamiento exitoso de dos espacios de consulta y asesoría, en 1994 y en 2006, en el que han participado los más destacados expertos, junto a políticos y a representantes de los diversos sectores implicados específicamente en la política educacional<sup>32</sup>. En esos dos momentos, se han hecho diagnósticos mayormente compartidos y se han generado propuestas sistemáticas para dar nuevos impulsos a los cambios necesarios en el sistema escolar en su conjunto. Además ha existido una frecuente práctica de comisiones, consejos y mesas pluralistas que han operado en torno a temas más acotados (ejemplo: sexualidad, textos, sistemas de evaluación de aprendizajes, formación ciudadana, formación inicial de docentes)<sup>33</sup>, así como diversas consultas hechas a las comunidades escolares y académicas sobre muy diversos temas (ejemplo: reforma del currículo de educación media, estándares de desempeño docente o “marco de la buena enseñanza”, participación estudiantil y centros de alumnos, etcétera)<sup>34</sup>.

**(c) Capacidad para colegislar**

Asimismo debe consignarse la amplia legislación educativa que se ha aprobado en estos años, que incluye cambios constitucionales, como la obligatoriedad de la educación secundaria o “12 años de escolaridad obligatoria” y diversas y complejas leyes sobre cuestiones específicas, como el Estatuto de los Docentes, la Jornada Escolar Completa, la

---

32. El caso de 1994 está documentado en Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena (1994), *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*, y el caso de 2006, en Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006), *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*.

33. Algunos ejemplos que testimonian las experiencias de estudios basados en la participación de expertos y actores: Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (1993), *Políticas de Educación en Sexualidad para el mejoramiento de la calidad de la educación*, Santiago de Chile; Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2005a), *Informe de la Comisión de Formación Ciudadana*, Santiago de Chile; Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2004), *Nueva perspectiva y visión de la Educación Especial, Informe de la Comisión de Expertos*; Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2005b), *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*.

34. La consulta sobre el currículo de la educación media en 1998 se ha analizado en Gysling (2005) y Magendzo (2008); la consulta al profesorado sobre los estándares de desempeño, en Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2003), *Marco de la Buena Enseñanza*.



reciente Ley de Subvención Preferencial para los establecimientos que atienden alumnos en situación de riesgo, además de periódicas leyes de mejoramiento de las condiciones laborales y profesionales de los docentes, con las que se formalizan los resultados de las negociaciones entre el MINEDUC y el Colegio de Profesores<sup>35</sup>. La capacidad de proponer estas leyes y lograr su promulgación debe valorizarse si se considera un contexto en que, salvo un período acotado, la coalición de gobierno no ha tenido mayoría parlamentaria y, por ende, ha debido establecer acuerdos con la oposición. En esta capacidad, el MINEDUC comparte el logro con el Ministerio Secretaría General de Gobierno, que es la cartera especializada en llevar las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, específicamente, negociar con los parlamentarios, en colaboración con los Ministros y Subsecretarios del área correspondiente. En el caso del MINEDUC, la responsabilidad principal la tiene la División Jurídica<sup>36</sup>. Parte de esta capacidad ministerial es variable porque depende de un factor peculiar: las competencias políticas y personales del Ministro o Ministra<sup>37</sup>.

#### *(d) Altibajos en el procesamiento de conflictos*

En este sentido, no puede olvidarse el clima de paz y entendimiento que ha primado, en general, con los principales actores del sector, el que se ha interrumpido episódicamente con algunos días de huelgas de profesores (con una tasa extraordinariamente baja en comparación con la media latinoamericana).

Ha habido casos en que el Gobierno y el MINEDUC han mostrado una menor capacidad política y de procesamiento de conflictos. Ha sido el caso de las muy significativas pero espasmódicas movilizaciones de estudiantes secundarios (como las de 2001 respecto al transporte escolar manejado por empresarios privados, y el movimiento del 2006 contra el lucro, la inequidad y la privatización de la enseñanza, que se examina

35. Para un análisis en profundidad de una negociación específica entre Colegio de Profesores y Ministerio de Educación, véase Weinstein (2006).

36. En el caso de la legislación sobre educación superior, la responsabilidad principal de colaboración con el Ministro/a la ha llevado la División de Educación Superior. En el caso de la legislación sobre condiciones de empleo y salarios de los docentes, el Subsecretario/a, en colaboración con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

37. Hay casos de Ministros que provienen de la arena político-partidista, algunos con buena experiencia parlamentaria; al otro extremo, ha habido casos en los que la competencia técnica no reemplaza la nula experiencia del Ministro en la escena política y parlamentaria. Mirados en conjunto, han tendido a primar los ministros que combinan dominio político y dominio técnico, sean políticos con conocimientos técnicos o bien técnicos con sensibilidad política.

en próximas páginas). En estos casos, el Ministerio no ha conseguido comprender la lógica de acción social y política de movimientos estudiantiles que desafían el statu quo, no cuentan con dirigencias mandatadas para representarlos ante la autoridad y no se guían por reivindicaciones sectoriales precisas y sujetas a negociación (como suele ocurrir con las movilizaciones de los estudiantes universitarios y de los docentes). No obstante, estos movimientos estudiantiles se han canalizado hacia el logro de reivindicaciones sociales relevantes, como la administración del pase escolar por parte del MINEDUC y no por el gremio de empresarios de autobuses<sup>38</sup>, o la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), norma que aparecía bloqueada para el sistema político por ser materia “controversial” y de difícil consenso. De cualquier modo, sumando y restando, a lo largo del período abierto en 1990, la Reforma ha sido capaz de generarse y desarrollarse en condiciones de gobernabilidad y de avance gradual.

### **Extender la cobertura: de la pirámide al (casi) rectángulo**

La capacidad institucional del Ministerio de Educación de Chile, entre 1990 y 2007, está enmarcada en un proceso evolutivo del sistema escolar chileno y de las políticas públicas sobre educación. Este proceso se singulariza por el tránsito o la combinación del impulso a la ampliación del acceso y extensión de la cobertura escolar (desafío de la cantidad), y un esfuerzo de modernización o reforma en los diseños y procesos de enseñanza y aprendizaje, situados en las escuelas (desafío de la calidad, que en Chile es inseparable de un desafío de equidad)<sup>39</sup>.

---

38. Desde mediados del siglo anterior, los estudiantes universitarios y secundarios habían logrado el derecho a tarifas rebajadas en el transporte público, para lo cual se había implantado una tarjeta de identidad especial al efecto, que era administrada por el MINEDUC. A mediados de los años 80, el gobierno militar “externalizó” esta tarea a las asociaciones de empresarios de buses, cobrando el costo de los documentos a los alumnos. Se logró ahora que dicha tarjeta fuera de nuevo administrada por el MINEDUC, con costo gratuito y como documento de identidad para múltiples usos.

39. Un análisis diversificado y en profundidad sobre el proceso se encuentra en Cristián Cox (ed.) (2005), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, Estudios. Otro análisis, referido sólo a los años 90, se hizo en Juan Eduardo García Huidobro (ed.) (1999), *La reforma educacional chilena*, Madrid, Editorial Popular. Una lúcida mirada externa al mismo período la proveyó Françoise Delannoy (2000), *Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism*, Washington, The World Bank, Country Studies, Education Reforms and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, June.

**(a) *Enfrentar nuevos retos con herramientas heredadas***

En el período 1990-2007, el sistema escolar chileno se ha enmarcado en el salto adelante del modelo de desarrollo del país, y las políticas educacionales del período han optado por mantener gran parte de la institucionalidad y el régimen de financiamiento heredado del período inmediatamente anterior (1980-1989), tratando de acompañarlo con el enfrentamiento de las nuevas exigencias de crecimiento para la inclusión social y las demandas de una distinta cualidad de la oferta de escolarización para responder al contexto de globalización y competitividad en condiciones de democracia<sup>40</sup>.

**(b) *Mayor capacidad inicial para incrementar que para innovar***

La organización institucional y el sistema financiero del sistema escolar chileno anterior a 1990 estaban diseñados para soportar un crecimiento “normal” de la demanda de escolarización en las condiciones propias de la segunda mitad del siglo XX. En general, han sido eficaces para enfrentar los nuevos requerimientos de extensión del acceso y cobertura de la educación escolar, especialmente en el nivel secundario. El resultado es que si se grafican distribuciones porcentuales de las matrículas por grados o cursos de la educación primaria o básica y la secundaria, hace cuarenta o cincuenta años, y se comparan con las mismas al término del período en estudio, se vería que Chile ha llegado desde una imagen de pirámide a otra de prácticamente rectángulo. También han sido capaces de construir, con dificultad, una nueva plataforma de condiciones básicas de índole material y técnica para una escolaridad ampliada en mayor tiempo de aprendizaje<sup>41</sup>. Pero han sido incapaces de ajustarse a los desafíos de calidad con equidad que singularizan a la nueva fase de reforma.

---

40. Permanecen vigentes, con reformas menores, la Constitución Política con sus normas sobre educación y las principales leyes que le dieron sustento a la “reforma financiera” de 1980: la que ordenó los trasposos de las escuelas del Ministerio a las municipalidades del país y la que creó el sistema de subvenciones. En el caso de la Constitución, el único cambio ha sido el que amplió la obligatoriedad de la educación básica a la educación media (12 años de estudios, con compromiso estatal de proveer un sistema gratuito para asegurar el acceso de todos a esa escolaridad). La otra ley fundamental que rige hasta el presente es la ya referida Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, pero su reemplazo está por aprobarse en el Congreso Nacional.

41. El país dispone de mayores recursos financieros y condiciones ampliadas y mejoradas de alimentación escolar, edificación, equipamiento convencional e informático, docentes mejor pagados y estudiantes que cumplen más años de estudios y aprenden en jornada escolar diaria extendida (en vez del tradicional “doble turno” de atención de las escuelas).

## **Avanzar en calidad y reformar el currículum**

La política educacional de los gobiernos de la Concertación tuvo como criterio central y fundante el lograr una educación de calidad para todos, teniendo en cuenta la crítica al deterioro de la enseñanza durante los años 80 y las exigencias derivadas del cambio de civilización asociado al paso al siglo XXI, la globalización y el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Tuvo conciencia de que enfrentaba un reto complejo y de largo plazo, que sólo se podía encarar con una política de Estado, en el doble sentido de un desafío que trascendía el plazo de un gobierno y que requería consensos amplios, difíciles de lograr en una sociedad como la chilena que se había fracturado gravemente en las décadas anteriores.

### **(a) *Focalización y universalización en materia de calidad educativa***

Una política del talante referido requería de un rol activo y responsable del Estado, operacionalizado principalmente a través del Ministerio del ramo, en el marco del proceso de descentralización y privatización, que se decidió respetar. Ante la magnitud del proceso de logro de calidad, se optó por un criterio de fundamentos ético-políticos: el de discriminación positiva, centrando el esfuerzo ministerial en la calidad de la enseñanza y el mejoramiento de los aprendizajes de las poblaciones escolares de bajos recursos y de menor capital cultural. A lo largo de este informe, abundan las referencias a los diversos mecanismos y programas ministeriales para desarrollar calidad con equidad, a la par que se mantenía la continuidad de los esfuerzos por ampliar el acceso a las oportunidades educativas.

Pero el Ministerio no olvidó su responsabilidad con el conjunto de la población escolar ni desconoció el requerimiento de actualizar los objetivos y contenidos de la enseñanza para todos los niños y jóvenes incorporados a la educación formal. El currículum oficial y obligatorio databa de 1980 (para la educación básica) y de 1981 (para la media). Aunque el lapso temporal desde su implantación no era largo, la distancia cultural sí lo era. Se trataba de programas de estudios dictados con abstracción de los cambios de fin de siglo, redactados con anterioridad a “la caída del muro”. Su reemplazo o reforma era impostergable. Sin

embargo, la decisión política de emprender la reforma curricular no la tomó el primero sino el segundo gobierno de la Concertación, que ya dispuso de las condiciones iniciales y el tiempo político para lograr consenso amplio en torno al cambio educativo.

**(b) Capacidad para reformar el currículum de todo el sistema**

No es foco de este informe describir en detalle los alcances de la reforma curricular. Baste anotar lo que sigue:

**Proceso y contenidos de la reforma curricular**

“Desde el año 1997 se comenzó a implementar en Chile una reforma del currículum de la educación básica y media, la cual se ha ido introduciendo en el sistema en forma gradual. El proceso se inició legalmente con la aprobación de un nuevo marco curricular para la educación básica el año 1996. Al año siguiente se implementaron nuevos programas para el primero y segundo año (o grado) básico, y subsiguientemente se fueron modificando los programas de los restantes niveles de la educación básica, hasta el año 2002, cuando se alcanza el 8° año (o grado) básico. En el caso de la educación media, se aprobó un nuevo marco curricular en el año 1998, y se inició la aplicación de nuevos programas de estudio en primer año medio en 1999. En el año 2002 se implementó por primera vez el programa del cuarto año medio reformado. La primera promoción de alumnos que haya cursado toda la educación escolar con el nuevo currículum egresará a fines del año 2008. [...] Este cambio curricular es profundo y tiene distintas dimensiones: se ha instalado un nuevo tipo de normativa que regula el currículum escolar; se ha modificado la composición del plan de estudios y la distribución horaria; y se ha reorientado el conjunto de las áreas que conforman el currículum para conducir a los estudiantes hacia aprendizajes más significativos y relevantes para el mundo actual” (Gysling, 2005: 213).

“La reforma curricular involucró la reorganización de materias y la introducción de temas multidisciplinares transversales, los que incluyen temas relacionados con valores y habilidades; la inclusión de la informática educativa a lo largo del currículum; la entrega de experiencia formativa en tecnología; y un inicio temprano del aprendizaje de un idioma extranjero (que se inicia en 5° y no en 7° grado básico como en el pasado)” (Gobierno de Chile, 2004: 31).

La amplia y delicada operación político-cultural que se ha presentado implicó al MINEDUC de manera relevante. Por una parte, es significativo que a pesar de la radicalidad de la reestructuración privatizante y liberalizante de 1980-1981, el régimen militar haya decidido preservar “el poder curricular” en manos del Estado. La legislación, y particularmente la LOCE (dictada en marzo de 1990,

pero larga y dificultosamente preparada durante los años 80), atribuyó al MINEDUC la potestad de elaborar y proponer los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos de la enseñanza básica y media, así como programas de estudio oficiales (para todos los tipos de establecimientos reconocidos, incluso los pagados por las familias). Esta capacidad ministerial tenía dos restricciones: por una parte, los objetivos y contenidos, así como los programas de materias, debían ser aprobadas por el Consejo Superior de Educación, organismo público independiente del MINEDUC; y, por otra parte, lo obligatorio era el marco curricular, que podía dejar espacio a horarios de libre decisión de las escuelas, así como éstas podían elaborar sus propios programas de estudio, con respeto a la plataforma mínima que constituía el marco curricular de objetivos y contenidos mínimos obligatorios. Así, la reforma curricular a tenor de la LOCE implicó un caso de combinación entre una regulación estatal obligatoria apuntada a un núcleo cultural común y una autonomía de los establecimientos para desarrollar sus propios y diversos proyectos<sup>42</sup>. En otras palabras, equilibrio entre gobierno y descentralización.

La implantación del nuevo currículum ha implicado en dos planos al MINEDUC: en sus capacidades para generarlo y en la construcción de las capacidades que supone su puesta en práctica en las escuelas.

### **(c) *El diseño y la implantación de la reforma curricular***

La capacidad de diseño de un nuevo currículum con las cualidades señaladas prácticamente no existía en el Ministerio de 1996.

Para suplir esta debilidad, el MINEDUC demandó el concurso de educadores y consultores de otros países, que entregaron sus saberes y experiencias, lo que contribuyó a que el diseño se ubicara en una dimensión internacional avanzada. Convocó también a académicos, pedagogos y profesores de aula chilenos, que aportaron capacidades enraizadas en la realidad nacional (Magendzo, 2008:10).

---

42. En los hechos, los establecimientos que se acogen a la libertad para elaborar sus propios planes y programas, en el marco de las regulaciones básicas de la LOCE son una minoría, que coinciden en ser establecimientos pagados que educan a la *élite*. La gran mayoría opta por emplear los programas elaborados y difundidos por el Ministerio. Esto habla de la calidad atribuida a la construcción curricular que ha liderado el MINEDUC. Habla también de la ausencia de una política ministerial eficaz para promover una autonomía curricular en los establecimientos, para responder a criterios de pertinencia y respeto y atención a las diversidades.

En el plano institucional, y aprovechando las facultades para crear o modificar reparticiones que estuvieran bajo o al margen del nivel de las Divisiones, se creó la Unidad de Currículo y Evaluación (UCE), dependiente directamente del Ministro/a y Subsecretario/a, para coordinar, diseñar, elaborar, actualizar y evaluar el currículum. A ella se integraron curriculistas y especialistas en las diversas disciplinas. En la medida que se cumplían metas del proceso de reforma, muchos de ellos se retiraban del Ministerio, pero otros permanecían, consolidando así una estructura permanente de desarrollo curricular (Magendzo, 2008: 11). Si a ello se agrega que una sección de la UCE está a cargo de la gestión del SIMCE, se configura así una poderosa e influyente rama del Ministerio que, sin embargo, no tiene el reconocimiento legal que tienen las Divisiones.

#### *(d) La implementación y el monitoreo de la reforma curricular*

La puesta en marcha de la amplia reforma del currículum se benefició de las posibilidades de continuidad y de gradualidad que ofrecían las políticas educativas. Fue acompañada del conjunto de otras políticas y programas de mejoramiento de la calidad y equidad, y de las amplias inversiones en medios como la jornada completa, textos, bibliotecas e informática educativa; también, de los recursos para la profesionalización docente (Magendzo, 2008: 182-187).

En lo institucional ha sido importante la creación, en 2003, del Equipo de Seguimiento Curricular en el marco de la UCE. Esta subunidad ha tenido como tarea principal acompañar, recolectar información y analizarla para apoyar la implementación curricular y tomar decisiones sobre los ajustes necesarios en este campo (Magendzo, 2008: 191).

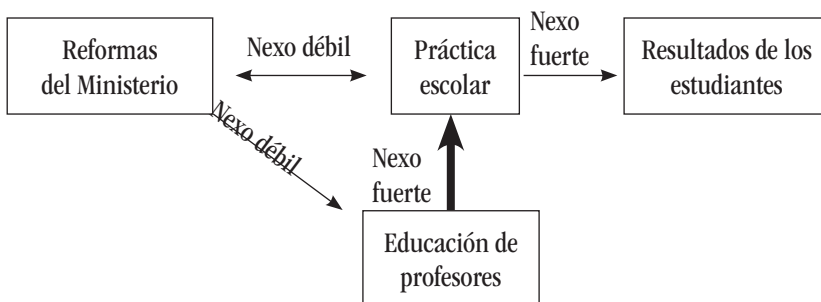
A modo de síntesis, Magendzo (2008: 206) plantea que “el proceso de implementación del currículum oficial ha enfrentado obstáculos y dificultades. Los organismos centrales han creado condiciones e impulsado ciertas iniciativas para apoyar a los establecimientos y a sus docentes en este proceso. Sin embargo, pareciera necesario impulsar una estrategia más integral que involucre a los supervisores del sistema, a las universidades y por sobre todo a las instituciones educativas para convertir el proceso de implementación en uno de profesionalización docente. En esta tarea, el compromiso y la acción proactiva de las

instituciones formadoras de profesores es de vital importancia [...] las dificultades y obstáculos que se han presentado, y que todavía persisten, han impedido que el discurso oficial se traduzca plenamente en un discurso pedagógico a nivel de las prácticas y de las aulas”.

### La supervisión técnico-pedagógica: una deuda del Ministerio

Encarando un desafío de reforma curricular y pedagógica y, sobre todo, una demanda de mayor calidad en los aprendizajes escolares, desde 1990, el Ministerio ha hecho una opción estratégica por focalizar sus políticas en el aula y la escuela (con postergación de los “problemas estructurales” del sistema). Sin embargo, a pesar de la variedad de iniciativas que ha emprendido, y no obstante el mejoramiento de las condiciones básicas de funcionamiento, no ha logrado modificar suficientemente las prácticas de enseñanza y aprendizaje y sus resultados, ni tampoco la convivencia escolar. Entre otros analistas, la misión de la OCDE (2004: 290-291) ha encontrado que existe un “nexo débil” entre las políticas de reforma del Ministerio y la práctica escolar, así como con la formación de profesores<sup>43</sup>.

**Diagrama 2.2 Chile: Relaciones entre componentes del sistema educacional**



43. Mientras que existe un “nexo fuerte” entre las prácticas escolares y los resultados de aprendizaje, y entre la formación de los profesores y las prácticas escolares.



**(a) *La supervisión: “nexo decisivo pero débil” con las escuelas***

Si la relación entre el MINEDUC y la escuelas es uno de los “nexos débiles” que afectan los esfuerzos nacionales para mejorar la calidad de la educación escolar, la supervisión técnico-pedagógica es un ángulo decisivo de esta relación.

El tema de la supervisión en el MINEDUC ha sido examinado por varios analistas nacionales, entre los cuales se destacan Navarro y Pérez (2002) y, más recientemente, Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos (2007). También hay enfoques importantes en Elacqua *et al.* (2006) y en Politeia, Soluciones (2008). Además del informe de la OECD (2004), también fue analizado por otros expertos extranjeros: Consorcio (2007).

Al respecto, cabe hacer una distinción inicial. Aquí se discutirá la supervisión técnico-pedagógica, la cual es a veces confundida con la inspección. El error puede originarse en que ambas funciones y los correspondientes cuadros profesionales se radican principalmente en los Departamentos Provinciales del MINEDUC (DEPROVs). Mientras la última función se orienta al control y fiscalización del cumplimiento de normas administrativas y, particularmente, de los requisitos para percibir las subvenciones a las escuelas, la primera se despliega en el ámbito propiamente técnico-educacional. Parte de la confusión parece provenir de que en su origen en los años ochenta, la supervisión se orientaba fuertemente al control del respeto de las normas curriculares y pedagógicas de entonces.

Para la reforma, en cambio, la supervisión tiene principalmente una misión de asistencia técnica y de apoyo profesional a la gestión pedagógica de la escuela y el docente. Sin embargo, este principal propósito declarado se ve debilitado en varios sentidos. La práctica cotidiana de la supervisión aparece confusa, poco coherente y dispersa, ya que los cerca de mil supervisores desplegados en el territorio deben responder a solicitudes múltiples. En vez de poder centrarse en la asesoría a los profesores de aula en torno a los problemas de enseñanza y aprendizaje, y a los problemas de convivencia escolar, según aprecien los supervisores en la multiplicidad de problemáticas y condiciones locales, se ven compelidos a destinar gran parte de su tiempo a la “bajada” de orientaciones de política educativa desde los

niveles más altos y a la diversidad de ejecuciones de los “programas” de mejoramiento e innovación que operan desde el Ministerio nacional. Estos últimos, a menudo con miradas particularistas, no logran integrarse horizontalmente y compiten por emplear a los supervisores como sus operadores locales.

Por otra parte, en su conjunto, el dispositivo de supervisión no tiene la suficiente capacidad instalada para dar cobertura al conjunto de las escuelas en una intensidad razonable. La focalización, necesaria y justificable en los primeros años de la reforma y que legítimamente se concentró en las escuelas de bajos rendimientos y más pobres, deja a estas alturas un vacío poco sostenible.

También, los estudios coinciden en señalar que, si bien los supervisores pertenecen al escalafón profesional del Ministerio y en su gran mayoría son docentes titulados en educación o en profesiones afines, adolecen de problemas de profesionalización. En gran proporción tienen una antigüedad excesiva, han tenido pocas oportunidades de actualización, forman parte de una cultura funcionario-burocrática que no los incentiva ni les proporciona el tiempo adecuado y los medios técnicos apropiados. Diversas iniciativas de solución, como los planes anuales de supervisión (PAS), oportunidades de retiro oportuno y atractivo y selección técnica de nuevos cuadros, no han sido suficientes.

De este modo, la supervisión aparece como un área crítica no sólo en el sentido de contribuir a la distribución territorial de los saberes y capacidades institucionales acumulados por la conducción de la reforma y requeridos en las escuelas, sino también en la retroalimentación de las políticas nacionales con la experiencia cotidiana de las instituciones escolares de base.

### **Cambios en la condiciones de los docentes pero no todavía en sus prácticas pedagógicas**

#### ***(a) El mejoramiento salarial de los docentes***

Entre las iniciativas en las que el Ministerio ha invertido mayor esfuerzo y recursos, está la de “fortalecimiento de la profesión docente”, en la que se ha avanzado en las condiciones de empleo y

especialmente en los salarios, sin que todavía se traduzca en mejores desempeños. En este sentido, debe relevarse la fijación de un “salario mínimo” que deben recibir, por ley, los docentes y que ya se había más que cuadruplicado entre 1990 y 2005<sup>44</sup>. Pero por sobre este “piso”, que reciben especialmente los profesores principiantes cuando se inician en su desempeño laboral, se han convenido un conjunto de asignaciones que hacen que el salario promedio de los docentes sea muy superior a este mínimo. Es así como el salario promedio se ha casi triplicado, en valores reales, durante el período<sup>45</sup>. Esta mejora de las rentas docentes se ha producido en un escenario de incremento de los salarios del conjunto de los profesionales, técnicos y trabajadores de Chile, pero se ha dado a mayor velocidad: los salarios de los docentes crecieron más rápidamente que los de los funcionarios públicos en general y que los del conjunto de la masa laboral<sup>46</sup>.

Un efecto trascendente de este avance es el sorprendente incremento de la cantidad de jóvenes que estudian en las carreras de formación docente<sup>47</sup> y el mejoramiento de sus puntajes en las pruebas de ingreso a la Universidad. Esto no se habría producido si, en la actualidad, el ejercicio de la profesión docente no fuera comparativamente más atractivo para la nueva generación que antaño, mejorándose el status profesional de la docencia.

### **(b) *Una inédita evaluación del desempeño e incentivos a la excelencia***

Junto con el avance en las remuneraciones, se ha realizado un esfuerzo, desde el 2000 en adelante y en vinculación con la búsqueda perentoria de hacer progresar los deficientes resultados de aprendizaje, por avanzar en la profesionalización de la docencia. En particular, ha existido una voluntad de instalar mecanismos que permitan un

---

44. Así, si el salario mínimo alcanzaba, en 1990, \$ 78.089 mensuales brutos para una jornada docente de 44 horas, para el año 2005 había saltado a \$ 427.820 (en pesos 2005) (Muñoz, 2008).

45. De este modo se ha pasado de un salario promedio, en 1990, de \$ 283.513 a uno de \$ 750.107 en 2005, y se ha seguido aumentando en los años posteriores (Muñoz, 2008).

46. Conviene puntualizar que los salarios docentes partieron de una base muy menguada al retorno de la democracia, por lo cual, si bien han crecido rápidamente, aún deben seguir avanzando si se pretende que la docencia sea efectivamente una profesión con un alto reconocimiento social, como ocurre en los países que logran capturar a los estudiantes de pedagogía entre el tercio superior de los egresados de la educación secundaria (McKinsey, 2007).

47. Entre 1997 y 2007, la matrícula en las carreras de educación superior del área de Educación casi se ha cuadruplicado: de 26.823 a 103.773 estudiantes (286,9%), véase <[www.mineduc.cl/educación superior](http://www.mineduc.cl/educación_superior)>.

desarrollo profesional continuo, que repercute en que los docentes realicen de mejor manera su labor pedagógica en las aulas y se hagan crecientemente responsables de los resultados académicos de sus alumnos.

De este modo se puso en marcha un sofisticado sistema de evaluación del desempeño docente en el sector municipal<sup>48</sup>, por el cual todo profesor debe evaluarse cada cuatro años –habiéndose ya producido una incorporación amplia de docentes al sistema: ¡más de 40 mil! Los resultados de esta evaluación han permitido distinguir entre los docentes de acuerdo a su rendimiento, creándose cuatro categorías: destacado, competente, básico e insatisfactorio. Esta evaluación tiene consecuencias inmediatas, tanto positivas, puesto que los bien evaluados pueden optar a un estímulo económico (la Asignación Variable de Desempeño Individual), como remediales, ya que los mal evaluados deben emprender planes de desarrollo profesional y, en los casos extremos (insatisfactorios), deben volver a evaluarse anualmente y salir del sistema en caso de reiterar su mala evaluación. Pero sobre todo ha tenido una consecuencia menos visible y de cambio cultural: la docencia dejó de ser una “profesión secreta”, que con el discurso de la autonomía profesional impedía ingresar a las aulas. Ahora es posible que tanto los directivos de los establecimientos como los sostenedores municipales o el propio Ministerio puedan monitorear la labor pedagógica y tomar acciones para lograr un mayor desempeño de los docentes, retroalimentándolos.

En esta “apertura del aula”, así como en este nuevo equilibrio entre derechos y deberes de los docentes, el Ministerio ha desempeñado un papel de primer orden. Por una parte, ha realizado un trabajo técnico que ha posibilitado construir estándares de desarrollo profesional y luego instrumentos para operacionalizarlos en procesos evaluativos, con asesoría y apoyo especializado internacional. Producto de esta acción, se cuenta con un Marco de la Buena Enseñanza, en que están codificadas las capacidades generales deseables y exigibles a los docentes chilenos del siglo XXI. Por otra parte, el Ministerio realizó un trabajo político de acuerdos y negociación, que hizo que tanto

48. La evaluación docente utiliza cuatro instrumentos: portafolio, pauta de autoevaluación, entrevista a un evaluador-par e informe de referencia del director. En el portafolio se incluye incluso la filmación de una clase de 40 minutos, de manera que existan un conjunto de evidencias demostrativas del quehacer en aula.

el Marco de la Buena Enseñanza como el sistema de evaluación de desempeño fuesen concordados con el Colegio de Profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades; de tal modo que ha gozado de una “legitimidad de origen” y un apoyo social de gran relevancia (Weinstein, 2006), lo que lo convierte en una positiva excepción en América Latina en este terreno.

Es de la mayor importancia para este sistema de evaluación de desempeño el que las más recientes pruebas de medición del aprendizaje de los alumnos mostraran una correlación positiva entre ambos elementos. De manera que los establecimientos que tienen entre sus filas a docentes bien evaluados han conseguido mejores resultados, *ceteris paribus* todos los otros factores intervinientes, respecto de aquellos que no los poseen (SIMCE, 2008).

Debe consignarse que el Ministerio también ha ido estableciendo diversos incentivos económicos individuales hacia los docentes, de manera de promover que los mejores docentes permanezcan en las aulas escolares (como ocurre con la Asignación de Excelencia Pedagógica)<sup>49</sup>. Y en cuanto a los incentivos colectivos, ya hace más de una década se cuenta con el reconocimiento a los establecimientos que logran altos resultados educativos mediante el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED)<sup>50</sup>.

### (c) *Formación inicial de docentes*

La formación de maestros y profesores es un problema mayor. La gran mayoría de los docentes de escuelas y liceos tiene formación pedagógica obtenida en la educación superior<sup>51</sup>. Sin embargo, su formación inicial, por lo general obtenida en décadas pasadas, fue y es por lo general deficiente y no ajustada respecto a los requerimientos presentes de la enseñanza. Esto debido en buena medida a que se

49. Esta asignación puede ser solicitada por los docentes de todos los establecimientos subvencionados y quienes la obtienen, tras pasar con éxito un exigente examen, reciben el equivalente a un sueldo adicional anual durante diez años. Además, pueden postularse para la categoría de Maestros de Maestros, brindando, con apoyo del Ministerio, asesorías en terreno a otros establecimientos.

50. El SNED se basa en una comparación de los resultados escolares entre establecimientos que tienen niveles de dificultad equivalentes, desde el punto de vista de la vulnerabilidad social de la matrícula que atienden. Los docentes de los establecimientos que lo obtienen reciben el equivalente a un sueldo adicional durante dos años.

51. En 2006, de 171.741 docentes de todos los niveles del sistema escolar, 156.920 tenían título profesional en Educación, 8.055 docentes eran titulados en otras profesiones y sólo 6.766 carecían de título, un 3,9% (aunque tenían obligatoriamente educación secundaria completa).

imparte en Universidades e Institutos sobre los cuales impera una débil regulación pública y con recursos escasos, porque el Estado ha preferido canalizar su financiamiento preferentemente hacia el sistema escolar. En otras palabras, para el Ministerio es muy difícil sostener una política eficaz de desarrollo de las capacidades de las instituciones que forman docentes para las escuelas y liceos (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, 2005b: 51-53 y Beca *et al.*, 2006: 30-32).

Dos casos ilustran la complejidad del desafío de sostener una eficaz política ministerial en relación con la formación inicial de docentes. En 1998, se inauguró el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes (PFFID). El Ministerio creó un fondo de apoyo, seleccionó 17 facultades o escuelas de educación (que atendían a cerca del 80% de los estudiantes de esta especialidad en el país), y las convocó a generar e implementar proyectos destinados a fortalecer sus capacidades institucionales y académicas. El MINEDUC cumplió las funciones de financiar, hacer de contraparte, fijar un marco básico de objetivos y líneas de acción posibles, y monitorear que los proyectos se desarrollaran conforme a su diseño acordado. Las Universidades, por su parte, ejercieron su autonomía para estructurar sus proyectos y ejecutarlos autónomamente<sup>52</sup>. Aunque en general el Programa fue exitoso, hubo permanente tensión entre las responsabilidades y el rol del Ministerio y los intereses específicos y autonomía de gestión de las Universidades. Con posterioridad a un estudio de evaluación de impacto al término del plazo previamente fijado (2002), el programa no fue renovado.

Una política ministerial proactiva que parece llenar el vacío del PFFID es la apertura de un financiamiento estatal para crear y mantener carreras de postítulo o especialización para docentes de educación básica que sirven en los grados 5° a 8° (el llamado 2° ciclo básico), de modo que puedan intensificar o mejorar su formación en disciplinas. Esto, teniendo en cuenta que el currículo de esos grados es más exigente en saberes disciplinarios y hay diagnósticos que señalan que los docentes de básica son “generalistas” y no “especialistas” como los de secundaria (Beca *et al.*, 2006: 24 y 33).

---

52. Beatrice Ávalos (2002), *Profesores para Chile. Historia de un proyecto*, Santiago, Ministerio de Educación.

Otro caso es el de las llamadas “carreras extraordinarias”, conocidas también como “carreras *express*”. Diversas universidades estatales y privadas han creado carreras de formación docente, impartidas fuera de sus campus y por lo general en ciudades o regiones distintas a las de su sede principal; sus recursos institucionales y académicos no son los de sus facultades o departamentos regulares; y ofrecen programas de formación en regímenes de baja intensidad y calidad (por ejemplo, a distancia, combinados con períodos presenciales en días sábado), dirigidos a personas jóvenes y adultos que han cursado la enseñanza media, pero que no rinden las pruebas normales de ingreso a la Universidad. Lo que parecería una política de democratización del acceso a la educación superior ha sido denunciado como una política que crea nuevas fuentes de financiamiento para la Universidad, ya que se trata de carreras pagadas por los estudiantes, sin medir las negativas consecuencias que genera para el sistema en su conjunto (al introducir nuevos docentes con escasa calificación). Estas iniciativas han merecido el rechazo de los docentes y estudiantes de las carreras regulares de Pedagogía, del Colegio de Profesores y de otros actores (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, 2005b: 56-57). El Ministerio también comparte el rechazo, pero carece de facultades para intervenir activa y directamente, ya que las decisiones de las autoridades universitarias están amparadas en la autonomía académica y administrativa reconocida en la LOCE. El Ministerio logró de manera informal que algunas universidades estatales procediesen al cierre gradual de sus carreras extraordinarias<sup>53</sup>. Por otra parte, por razones más amplias, el Ministerio propuso un proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, aprobado en 2006. En ella, entre otras iniciativas, se establece la acreditación obligatoria de las carreras de Medicina y de Pedagogía. Éste es un mecanismo que, cuando esté en régimen, seguramente desaprobará a las “carreras *express*” luego de un proceso de evaluación. Pero no obligará a su clausura. Significará que no podrán obtener recursos públicos, entre los cuales el de más peso es que sus estudiantes no recibirán becas o créditos estatales, lo cual casi automáticamente le restará postulantes al centro no acreditado. Por otra parte, la institución tendrá menos capacidad de atraer alumnos,

53. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2005b), *Informe de la Comisión de Formación Inicial de Docentes*, Santiago.

por su menor prestigio comparativo. Todo lo cual apuntará a su cierre voluntario.

**(d) *Desarrollo profesional continuo y carrera profesional docente***

Como ya se anticipó, el desarrollo profesional continuo es también un nudo crítico. No obstante que el Ministerio provee directamente una parte de los programas de formación en servicio, la externalización de parte considerable de las oportunidades adolece de problemas que se derivan de lo que se ha considerado “una alianza fallida” con las universidades. Esta situación es preocupante, ya que el cuerpo docente del sistema escolar tiene baja capacidad de renovación generacional y es más urgente desarrollar nuevas y mejores capacidades en los maestros y profesores en servicio que apostar a la renovación de la formación inicial. Esta última, siendo necesaria, es de lento impacto en la práctica en las aulas. Por lo tanto, es perentorio fortalecer las capacidades de los actuales docentes y no sólo apostar al mejoramiento de los programas de formación pedagógica inicial.

El Ministerio ha desplegado, principalmente desde el CPEIP, pero también desde los “programas” de mejoramiento, múltiples iniciativas en el sentido del desarrollo profesional, con distintas calidades, relevancia e impacto. Se ha innovado en la variedad de estrategias de perfeccionamiento ofrecidas a los docentes. Todavía son mayoritarias aquellas bajo la responsabilidad de agentes externos a la escuela, en forma de cursos y otras actividades similares, que incluyen también una creciente oferta de postgrados. Por otra parte, están desarrollándose nuevas estrategias, como el aprendizaje entre pares y estrategias mixtas, con actividades de aprendizaje situadas localmente o en la escuela, con la participación de algún agente externo. En este último ámbito, lo más destacable son las “pasantías nacionales”, los talleres comunales y las múltiples actividades de desarrollo profesional enmarcadas en la Red Maestros de Maestros. Así, el Ministerio ha sido activo e imaginativo en la creación de mayores capacidades en los docentes del sistema escolar (Beca *et al.*, 2006: 34-35). De todas maneras, el Ministerio reconoce que hay insuficiencias y problemas en este campo: escaso impacto de la formación continua, insuficiente apropiación de nuevas propuestas curriculares, y una asignación de perfeccionamiento otorgada en el



Estatuto Docente, pero que no tiene foco en el desempeño (Beca *et al.*, 2006: 36-39).

**(e) *La deuda en materia de prácticas pedagógicas***

Particularmente a partir del año 2000, el Ministerio ha tenido éxito en instalar nuevos dispositivos para mejorar directa o indirectamente la condición docente y la enseñanza<sup>54</sup>. Logró preparar, aprobar y legitimar con la participación de los maestros y profesores un conjunto de estándares conocidos como “el Marco de la Buena Enseñanza”. En él, están codificadas las capacidades generales deseables y exigibles a los docentes chilenos del siglo XXI. Al mismo tiempo, se ha introducido, con amplio consenso, una política de incentivos al desempeño de los docentes. Los docentes de los sectores financiados por el Estado pueden someterse a evaluación voluntaria de sus capacidades, con derecho a que se reconozca su excelencia, en términos simbólicos y salariales. En el sector municipal se ha implantado además un sistema obligatorio de evaluación formativa del desempeño profesional de los docentes de aula. Sobre esta base, se programan acciones remediales, se movilizan las capacidades de los maestros y profesores de excelencia para apoyar a sus colegas que requieren mejorar sus prácticas y se entregan incentivos salariales a los mejores docentes. También es posible que las administraciones municipales despidan a los docentes con reiteradas bajas evaluaciones. Sin embargo, estos dispositivos, de generalización gradual, tienen un impacto también lento en los aprendizajes escolares.

Los resultados de la ya referida evaluación docente son elocuentes respecto de las insuficiencias en el desempeño docente. Así, en las distintas mediciones ha existido un porcentaje mayor al tercio de los docentes –que algunas veces ha alcanzado el 40%– que es calificado como “básico” o directamente “insatisfactorio”. Este porcentaje aumenta significativamente, hasta los dos tercios, cuando se consideran dentro de la evaluación solamente las evidencias aportadas por el propio

---

54. José Weinstein, “La negociación MINEDUC-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal”, en *Diálogo de Políticas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006.

profesor, excluyéndose las opiniones más benevolentes sobre su labor que realizan pares y directivos<sup>55</sup>.

Las debilidades en las prácticas pedagógicas de los docentes tienen relación con que ellas no se orientan claramente hacia los aprendizajes esperados de los alumnos y carecen de una planificación adecuada tanto del proceso general como de cada clase en particular. Igualmente, existe una escasa capacidad para emplear estrategias diferenciadas de trabajo con los alumnos, combinándose sólo ocasionalmente momentos con todo el curso con otros de trabajo grupal o de trabajo individual, así como una notoria pérdida de tiempo en distracciones laterales a la instrucción misma<sup>56</sup>. Por último, es notable la deficiencia respecto de la evaluación del trabajo de los alumnos, tanto con referencia a la calidad de los instrumentos empleados como respecto de la débil utilización que se realiza de los resultados para retroalimentar al proceso pedagógico.

Más allá de problemas en la metodología de enseñanza, bajo las mediocres prácticas pedagógicas subyacen insuficiencias graves desde el punto de vista del dominio mismo de los contenidos. Es así como los docentes, en especial al finalizar la educación básica, suelen tener claras inseguridades respecto de las materias que deben dictar<sup>57</sup>.

## **Una asignatura pendiente: el liderazgo directivo**

### **(a) *Los “directores vitalicios”, un obstáculo político***

Si bien la investigación especializada ha destacado crecientemente la incidencia del liderazgo de los directivos escolares para el mejoramiento de la calidad de lo que se imparte en las escuelas (Leithwood *et al.*, 2004; Elmore, 2006; McKinsey & Company, 2007), éste no ha sido un ámbito en que la Reforma haya realizado avances significativos

---

55. En el caso de los docentes evaluados como “básicos”, se considera que tienen irregularidades en el conjunto de los indicadores evaluados, existiendo deficiencias en algunos de ellos, mientras que en los “insatisfactorios” se constata que hay debilidades en el conjunto de los indicadores evaluados, afectándose significativamente el desempeño docente.

56. Un estudio comparativo realizado entre Chile y Cuba muestra cómo en nuestro país más del 30% del tiempo de las clases transcurre en interrupciones de distinta índole (tiempo que no sobrepasa el 17% en los países más exitosos), así como que se destina escasísimo tiempo al trabajo individual (6% en relación a 40% en Cuba) (Carnoy, Gove y Marshall, 2003).

57. En la prueba internacional TIMMS del año 1999, se detectó que el 45% de los docentes de 8° básico sentían baja confianza para enseñar matemáticas (contra un promedio de 14% en los otros países participantes en la prueba), y un 66% tenía la misma percepción en su enseñanza de las ciencias (versus 39% promedio del resto de los participantes).

en la construcción de capacidades institucionales. En ello ha influido la persistencia durante largo tiempo de una normativa heredada del período autoritario previo a 1990, que hacía que los directivos de establecimientos municipales fuesen nominados directamente por las autoridades políticas, manteniéndose en esta función hasta que ellos mismos decidían retirarse, por lo cual fueron coloquialmente denominados “directores vitalicios”. La oposición política se negó sistemáticamente, hasta el año 2005, a modificar dicha norma, lo cual paralizó eventuales iniciativas destinadas a este estratégico grupo, las que no fueron impulsadas –sino hasta hace muy recientemente– por las sucesivas administraciones educacionales concertacionistas ni tampoco fueron reivindicadas por el gremio docente.

**(b) *Una posición poco prestigiada y mal remunerada***

El sistema de incentivos vigente no ha logrado atraer ni retener en las funciones directivas a los mejores candidatos. No se ha logrado prestigiar el rol del director ni los otros roles directivos (subdirector, inspector general, jefe de unidad técnico-pedagógico), y existen dificultades para que a los concursos de los establecimientos concurren postulantes con las competencias requeridas<sup>58</sup>. Un elemento a considerar ha sido la postergación del sector directivo desde el punto de vista salarial, puesto que no existe una diferenciación relevante en las rentas que reciben los directivos en el sector municipal respecto del resto de los docentes de aula, distinción que sí suele haber en los establecimientos privados<sup>59</sup>. En particular, no se ha logrado concretar una política que posibilite que los mejores directivos sean destinados a los establecimientos de alta vulnerabilidad educativa, de manera que logren incidir en mejoras de su calidad.

**(c) *Ni carrera directiva, ni formación especializada***

El desarrollo de los directivos en servicio se ha visto limitado por la ausencia de una labor formativa sistemáticamente destinada al

---

58. De acuerdo con la Ley 20.006, promulgada en marzo del año 2005, se fijó un calendario progresivo de renovación de los directivos del sector municipal, que culminó en 2008, y que no ha sido sencillo de implementar por ausencia de postulantes en muchas comunas (Weinstein, en prensa).

59. En el Estatuto Docente se establece que la asignación por desempeñar funciones directivas puede ascender hasta el 25% de la renta base, mientras que, por ejemplo, la asignación por antigüedad, a la que puede acceder cualquier docente, puede alcanzar hasta el 100% de la renta base.

fortalecimiento de sus competencias. Si bien desde 2005 se ha contado con un documento ministerial, el Marco de la Buena Dirección, que enmarca las competencias profesionales con las que idealmente debieran contar los directivos, este marco es sólo referencial y es escasamente considerado por los cursos de formación directiva que organizan las universidades (centrados en la “administración educativa” tradicional). En la misma dirección, no se cuenta con un sistema regulado de evaluación del desempeño profesional de los directivos. Dicha evaluación está totalmente entregada al criterio de los sostenedores municipales, los que aplican (si acaso) estándares poco informados y variables de municipio en municipio. No se cuenta tampoco con una perspectiva de carrera profesional, que distinga diversas etapas en su desarrollo profesional, y que permitiría brindar apoyos diferenciados a los directivos en su ejercicio (en particular a aquellos que se inician en estas complejas labores).

**(d) Carencia de atribuciones para ejercer liderazgo pedagógico**

Para impactar en la calidad de los aprendizajes de los alumnos, la labor directiva debe centrarse crecientemente en los ámbitos pedagógicos más que en los administrativos (Elmore, 2006). Más allá de las competencias y conocimientos con que actualmente cuentan los directivos para ejercer este “liderazgo pedagógico”, es claro que, en el sector municipal al menos, no se les han transferido ciertas atribuciones claves para poder ejercerlo. De este modo, ellos están severamente limitados en su participación en la selección de los docentes, así como tienen una injerencia marginal en la evaluación del desempeño de los mismos o en la fijación de sus planes de formación profesional<sup>60</sup>.

**Una descentralización educativa incompleta y que no ha logrado contener la segmentación social**

La descentralización implantada por el gobierno militar en los años 80 ha sido objeto de reformas por los gobiernos de la Concertación Democrática. Algunas son de carácter general, como la generación

---

60. La evaluación de los docentes en vigencia, y a la que todos los profesores del sector municipal deben someterse cada cuatro años, considera un conjunto de antecedentes: autoevaluación, evaluación de pares y del director, evidencias de la labor del docente en aula (portafolio, filmación de clases). El peso de la opinión del director no es superior al 10% del total.

democrática de las autoridades municipales –alcaldes, concejales– y otras expresiones de participación de los habitantes de cada comuna. Ha habido cambios también en la administración municipal de la educación pública. El más importante es una alteración de la gestión del personal docente, como efecto de la aprobación, en 1991, del Estatuto de los Profesionales de la Educación, que regula las condiciones de empleo y el régimen nacional de remuneraciones de este personal y limita las facultades de los administradores municipales en este ámbito. Otra reforma ha sido la implantación de los Planes Anuales de la Educación Municipal, PADEM. Sin embargo, la descentralización ha sido incompleta. Ni el Ministerio de Educación ha desarrollado lo suficiente las capacidades propias de las administraciones municipales, ni las autoridades comunales han fomentado la autonomía de sus escuelas y liceos. El resultado ha sido el debilitamiento de la educación pública municipal, con preocupantes efectos en la equidad y la cohesión social, ya que estos establecimientos escolares son los más extendidos en el territorio y los que atienden en mayor proporción a estudiantes de las familias de más bajos ingresos.

### *(a) Las trampas de la igualdad de trato*

El gobierno militar sostuvo una política de dismantelamiento de la educación pública municipal, que había creado como una solución transitoria mientras construía las condiciones para una privatización generalizada del sistema escolar. Los gobiernos democráticos desde 1990 se han movido entre una voluntad general de preservación de la administración municipal de la educación y una voluntad de respetar al sector privado subvencionado, que compite con aquélla<sup>61</sup>. En los hechos, se ha dado un trato igualitario a ambos sectores, por ejemplo, financiándolos con el mismo régimen de subvenciones, de igual valor para ambos. Considerando que el sector municipal se despliega en mayor proporción en las áreas más lejanas y aisladas, en las áreas urbanas más pobres, y se hace cargo de los alumnos en mayor situación de riesgo social y con mayores carencias, no ha habido de parte de los gobiernos y del Ministerio de Educación un trato preferencial a las

---

61. Esta ambigüedad puede interpretarse como un efecto de lo que Marcel (2004) denomina la cohabitación entre “la reforma financiera” (promovida por el gobierno militar en los años 80) y “la reforma pedagógica” (la política de cambios de la Concertación Democrática, desde los 90).

administraciones municipales, pero sí lo ha tenido respecto a las escuelas de áreas pobres y aisladas y a los alumnos provenientes de familias de más bajos ingresos, independientemente del tipo de administración que los acoge.

**(b) *El deterioro comparativo de la educación pública municipal***

La ambigüedad señalada en la sección “Luces y sombras en la construcción de capacidades institucionales”, sumada a un mayor dinamismo de la gestión particular subvencionada para abrir nuevos establecimientos o ampliar los existentes (Politeia, 2008), ha tenido efectos graves en la educación pública municipal. Ha disminuido la proporción de niños atendidos en sus grados de enseñanza básica y, aunque ha aumentado en términos absolutos en la educación media, dicho incremento es menor que el correspondiente de la educación privada subvencionada. Las escuelas municipales tienden a ofrecer un servicio de más baja calidad. En ellas se han ido refugiando los alumnos provenientes de familias de más bajos ingresos, con menor capital cultural y con mayores dificultades de aprendizaje. A pesar del aporte que este sector hace a la equidad y a la integración social, se ha creado una imagen pública que enfatiza sus deficiencias. Las propias administraciones municipales se mueven entre una aceptación resignada de las condiciones negativas que enfrentan y una fuerte demanda para que se establezca hacia ellas una eficaz política de discriminación positiva. En determinados momentos se ha manifestado una voluntad retórica de los alcaldes en el sentido de “devolver las escuelas al Ministerio”, pero más persistentemente se observa en muchos de ellos una valoración del poder político que significa gestionar los recursos financieros y de personal que, con todo, les entrega el Ministerio, además de las oportunidades de popularidad que les abre la relación con las familias, los docentes y los propios estudiantes.

**(c) *Una ambigüedad política que repercute en la cohesión social***

Dentro del marco general de gobernabilidad y de éxito del grueso de sus políticas, la de igualdad de trato a la educación pública municipal y a la educación privada subvencionada ha sido una de las más difíciles de sostener por parte de los gobiernos y el Ministerio. La relación entre éste y la educación privada subvencionada es muy compleja y requiere

un delicado ejercicio de política. El sector privado es heterogéneo y políticamente muy influyente. Por una parte, está el sector privado financiado totalmente por las familias de ingresos altos y que imparte una educación de *élite*, sin costo para el Estado, el cual sólo lo fiscaliza de modo laxo en relación con el cumplimiento del marco curricular obligatorio. Mucho más extenso y problemático es el sector privado financiado con recursos públicos y que atiende a amplias poblaciones de extracción social media y media baja (aunque en los últimos años se está extendiendo a poblaciones en situación de pobreza). El sector subvencionado se beneficia del mismo tipo y monto de financiamiento por alumno que el sector municipal, pero además, se ha acogido al régimen de “financiamiento compartido” o “copago”, que le permite incrementar su inversión con el aporte de las familias, muchas de las cuales hacen fuertes sacrificios para financiar una escolaridad mejor que la atención gratuita que ofrecen las escuelas municipales. Este sistema de financiamiento, al que se acoge la mayoría de las escuelas particulares subvencionadas<sup>62</sup>, ha dado origen a una preocupante segmentación social en la educación. Escuelas con diversos costos de matrícula llevan a un proceso de diferenciación de la escolaridad y a que los alumnos tiendan a vivir la experiencia escolar con estudiantes pares, de la misma extracción. Se ha alejado la posibilidad de una escolaridad común, que favorezca la integración social, máxime cuando se ha avanzado notablemente en el carácter incluyente del sistema escolar. En Chile, puede decirse que todos los niños se educan, pero en forma segmentada. El Ministerio de Educación no fue el responsable directo de la instalación del “financiamiento compartido” –una ley que fue iniciativa del Ministerio de Hacienda, en 1993– pero de acuerdo a su condición de cartera sectorial en un gobierno de carácter presidencial debió aceptar la ley e incluso defenderla y administrar su aplicación.

**(d) *Autonomía de gestión privada e incapacidad ministerial de control***

Por otra parte, ha habido tensiones entre los “sostenedores” de educación privada subvencionada y el Ministerio. Se acusa a

62. En dicho sector hay una proporción importante de sostenedores sin fines de lucro, sea ligados a Iglesias –principalmente la católica– a grupos de profesores o a instituciones de beneficencia, que realizan una importante tarea social y educativa con alumnos y familias de escasos recursos. Ejemplo significativo es la Fundación Magisterio de la Araucanía, que mantiene un importante número de escuelas rurales que educan niños pobres de origen mapuche.

éste de frenar el dinamismo de la enseñanza privada y de afectar su libertad de gestión, prefiriendo en cambio a la educación municipal. Por otra parte, el Ministerio debe fiscalizar las normas que regulan la prestación del servicio educacional y, en especial, las relativas a las condiciones y requisitos para la entrega de las subvenciones. En este ejercicio, preocupan al Ministerio diversas manifestaciones de incumplimiento por parte de los privados. Le inquietan también sus propias incapacidades institucionales para una mejor fiscalización y control y ha emprendido diversas iniciativas para mejorar su capacidad de inspección, pero siempre moviéndose dentro de los marcos limitados de la políticamente sensible legislación hasta ahora vigente (LOCE y leyes sobre subvenciones).

### **Estiramiento de las antiguas estructuras y ampliación de capacidades**

En general, la reforma de la calidad de la educación con equidad se ha desarrollado “de facto” y puede ser conceptualizada como “una reforma pragmática” (Delannoy, 1998), y sin una correspondiente y apropiada institucionalización de su alta dirección y principalmente del Ministerio de Educación.

La reforma de la calidad de la educación se ha efectuado, aproximadamente desde 1996, sin modificar previa y sustantivamente los marcos jurídicos anteriores a 1990; en cambio, se han aprovechando facultades administrativas del gobierno, y se ha procedido mediante una estrategia de acumulación de cambios graduales, como se ejemplificará más adelante. Entre los cambios legales que no se han priorizado, están los relativos a la organización institucional del Ministerio de Educación. En este plano, se ha preferido una estrategia de agregación de cambios parciales antes que de transformación estructural.

Entre 1990 y 1997, aproximadamente, en el Ministerio de Educación coexistieron, sin adecuada integración: (i) la estructura formal y el personal de carrera, provenientes (en su mayor parte) del régimen anterior, con capacidades para operar las tareas de rutina, el funcionamiento normal del sistema y la ampliación del acceso y la cobertura; y (ii) nuevos equipos de origen externo, de mayor calificación, con capacidades de responsabilizarse de los programas extraordinarios de mejoramiento que se fundaron a partir de 1990. Esta cohabitación



puede ser leída como paralelismo o como existencia de hecho de “dos Ministerios”.

Desde 1998, aproximadamente, comienza un lento proceso de articulación y de aprendizaje mutuo de capacidades entre los “dos Ministerios” de facto; ello coincidiendo con el hecho de haberse emprendido formalmente la reforma curricular y pedagógica o reforma de la calidad. Sin embargo, este proceso ha sido lento, y no estaba cumplido plenamente cuando (en 2006) estalló la presión por “cambios estructurales” en el sistema escolar mismo y en su institucionalidad central (lo que se analizará más adelante). En consecuencia, al presente el desafío de la institucionalización y fortalecimiento de la alta conducción del sistema escolar ya es reconocido como componente de una nueva fase de la reforma, cuyos alcances aún son inciertos. En las secciones siguientes se examinarán más en particular las principales estrategias, tanto para fortalecer las capacidades propias del Ministerio, como para desarrollarlas en el sistema escolar del que es responsable.

### **La gestión por programas**

Históricamente, la organización regular del Ministerio ha estado mejor preparada para las tareas de ampliación del acceso que para las de reforma, área en que carecía notablemente de capacidades. Desde 1990, el Ministerio ha tenido que encontrar, organizar y emplear nuevas capacidades, importando la mayor parte de ellas desde sectores, instituciones y culturas ajenas a la educación.

El mecanismo específico para esta estrategia ha sido doble y complejo: por una parte, la gradual integración de la estructura tradicional (regular y burocrática) y los equipos, saberes y competencias y estilos de trabajo importados desde el entorno. Por otra parte, la “externalización” de muchas de las nuevas responsabilidades y tareas de la organización ministerial. Se ha producido así una doble faz del Ministerio, la de su acción directa y la de su acción mediada por otras instituciones.

En los primeros años de la década del 90, el Ministerio intentó emplear sus capacidades propias, recurriendo limitadamente a capacidades externas, considerando además que la mayor parte de sus iniciativas estaban “focalizadas” en establecimientos que atendían a las

poblaciones más pobres. Más adelante, y sobre todo cuando entró de lleno a la reforma curricular y pedagógica, con mayores complejidades y alcances más universalistas, se hizo un uso más amplio de las capacidades externas. En general, han predominado las experiencias exitosas, aunque también ha habido otras de menor eficacia. Ambos tipos dejan aprendizajes interesantes sobre esta inédita estrategia de ampliación de capacidades.

El MINEDUC de los años 90 fue el instrumento de la política gubernamental que concebía un nuevo rol del Estado, activo y promotor en el campo educacional, en el propósito fundamental de avanzar en calidad y equidad. Ello, con resguardo de la descentralización educacional heredada. La intención de llegar a las escuelas y mejorar su calidad, en particular de las más pobres, hizo que se diseñaran y pusieran en práctica un conjunto de programas ministeriales de intervención directa, tales como el Programa de las 900 escuelas, el MECE Básica, MECE Rural y Liceo Para Todos<sup>63</sup>. Los programas intentaron dar asistencia técnica, en temas pedagógicos y de gestión, a los establecimientos escolares, introduciendo una nueva variante en la relación del Ministerio con ellos (ya no sólo normativas y financiamiento, sino también orientación y apoyo directo en lo educativo-pedagógico). Como se ha anotado más arriba, para realizar esta acción el Ministerio se apoyó en esencia en su aparato de supervisión técnico-pedagógica y se dirigió directamente a las escuelas “focalizadas”, casi sin incorporar a los sostenedores municipales, lo que ha destacado un amplio rango de analistas.

Jara (2005: 661-695) ha estudiado en forma pormenorizada la experiencia de desarrollo de los programas de mejoramiento de calidad, no respecto al contenido e impacto de cada uno de ellos, sino desde el punto de vista organizacional y de gestión pública. A continuación se resume su análisis.

En su origen, los “programas” eran componentes de una estructura institucional más amplia, instalada para ejecutar los objetivos y acciones estipulados en dos sucesivos Programas contenidos en dos

---

63. La experiencia de estos programas y varios otros en los años 90 ha sido presentada en García Huidobro (1999) y en Cox (2005).

convenios con el Banco Mundial: el MECE Básica y el MECE Media<sup>64</sup>. En 1991, se creó la Unidad de Coordinación y Ejecución, responsable de la conducción del MECE Básica y contraparte técnica y operativa frente al Banco Mundial y frente a los Ministerios de Planificación y Hacienda en las dimensiones correspondientes. Si bien los programas y su Unidad de Coordinación no se ubicaron dentro de la estructura formal del Ministerio, debieron trabajar en estrecha cooperación con diversas divisiones y unidades del mismo. Esto porque la gestión administrativa de las compras, tramitaciones y gastos, legalmente, debía hacerse por las unidades especializadas del Ministerio y porque parte importante de la implementación de los programas en todo el territorio se haría a través de la estructura formal regional y provincial del Ministerio, particularmente por los supervisores de los Departamentos Provinciales.

Así, las diferentes líneas de acción fueron asignadas en forma diferenciada a unidades del Ministerio, a instituciones externas o a grupos de trabajo creados especialmente. Por último, si la línea de acción era nueva para el Ministerio y por su naturaleza correspondía asumirla desde dentro de su institucionalidad, entonces se formaba un equipo profesional para llevarla a cabo que se integraba a la unidad de programas recientemente creada.

“La estructura organizacional interna de la unidad de programas se dividió en dos grandes áreas: componentes y unidades operativas. Las componentes eran unidades con competencia sobre el ‘qué’ de las líneas de acción; mientras que las unidades operativas tenían competencia sobre los ‘cómo’.”

En las componentes se congregó a los especialistas en los temas que se requería abordar, tales como educación preescolar, gestión escolar, currículum, capacitación docente, textos escolares, etcétera; eran típicamente profesionales de la educación, de las ciencias humanas y sociales, tales como profesores, psicólogos y sociólogos.

En las unidades operativas se congregaron profesionales que debían aportar los medios para la puesta en marcha de los fines definidos; eran

---

64. En rigor, el primer Programa fue el de las 900 Escuelas, que se inauguró el segundo día de la nueva gestión, en marzo de 1990, gracias a apoyos financieros previamente comprometidos por los gobiernos de Suecia y Dinamarca con los líderes de la Concertación antes que asumieran formalmente la conducción del Ministerio.

típicamente ingenieros industriales y comerciales, administradores públicos y abogados. Adicionalmente, servirían de “puente con la burocracia regular” (Jara, 2005: 683-684).

La experiencia mostró las ventajas de la modalidad de programas, que se relacionan con las estructuras preexistentes del Ministerio introduciéndoles innovación, a través de nuevos contenidos y una nueva cultura de gestión. Por otra parte, esta relación se concibió como destinada a evolucionar y desaparecer, en la medida que la organización del Ministerio se fuera transformando y adquiriendo las capacidades de diseño y ejecución de programas. En otros términos, los propios programas se plantearon desde un comienzo su institucionalización, con sus distintas facetas y riesgos (Jara, 2005: 687-688).

La institucionalización puede leerse doblemente: desde la organización formal del Ministerio preexistente, como absorción de las nuevas unidades, señalándose los aspectos de dependencia institucional y de sujeción del nuevo organismo al viejo; desde los programas, como transformación de la estructura; “institucionalización” en este caso es sinónimo de cambio de la organización madre.

Dicha transformación del Ministerio ha operado así en una primera dimensión, en sus capacidades de cumplir nuevas funciones, agregando a sus funciones históricas *normativas* y *de control*, las de *apoyo pedagógico* para producir calidad, y las de *discriminación positiva* para producir equidad; y en una segunda dimensión: su *capacidad de gestión de proyectos*, lo que supone otras dos nuevas funciones: las de *información* y de *diseño y planeamiento de políticas*, que se analizarán más adelante.

En resumen, durante los 90 se llevó a cabo un conjunto de programas de mejoramiento de la calidad que se iniciaron y ejecutaron en el sistema escolar y cuya evaluación excede este estudio. Pero los programas nunca llegaron realmente a consolidarse en un proceso de modernización del Ministerio. Esto, a pesar de: (1) la existencia de voluntad política gubernamental y ministerial y (2) la designación de líderes de los programas en posiciones de dirección y autoridad en la estructura formal del Ministerio. De esto último hay varios ejemplos, entre los cuales los más resaltantes son el de la jefa de un programa que

deviene Ministra y otro jefe que se convierte en Subsecretario (Jara, 2005: 690-691).

Si bien la experiencia de organización de los programas dio sus frutos y las políticas educativas de las que se hicieron cargo fueron diseñadas e implementadas adecuadamente, y la mayor parte de los aprendizajes de organización y gestión han sido institucionalizados o incorporados a los diseños de modernización, hay fuertes limitaciones derivadas de la escala, la legalidad, los recursos económicos y otros factores que están aún pendientes de resolver. Otro problema pendiente es que, cumplidos los convenios con el Banco Mundial, se debilitó la fuerza aglutinadora que representaban las unidades de coordinación del MECE Básica y del MECE Media, respectivamente, y los programas fueron puestos en su gran mayoría bajo el “paraguas” de la División de Educación General del Ministerio, repartición que no ha logrado integrar la multiplicidad de programas en orgánicas más amplias. Esta suerte de fragmentación que se da en el nivel central del Ministerio se replica en la bajada a las escuelas y repercute fuertemente en la supervisión. Ésta se ha dispersado bajo el impacto de las solicitudes de apoyo de la diversidad de programas, cada uno con su lógica propia.

### **Externalización: creación de capacidades en el nivel del sistema**

A lo largo del período, el Ministerio de Educación ha emprendido alianzas exitosas para aplicar en sus tareas infraestructuras y capacidades externas, comprometiendo a una variedad de entidades. Según Jara (2005: 680), “el Ministerio reconocía que parte de la inteligencia y conocimientos que necesitaba para diseñar y gestionar una política estaba en otras organizaciones de la sociedad y que necesitaba trabajar en conjunto con ellas, sumando esfuerzos. A tal punto era esto novedad en el Ministerio que no había precedentes de dispositivos organizacionales especializados en la contratación de *saber experto*, como sí lo había para compra de bienes y servicios”.

En la estrategia ministerial de externalización es posible distinguir diversas situaciones y experiencias, a saber:

**Con empresas privadas.** Algunas son parte de la economía privada en funciones y servicios que o no se prestaban en el sistema, o eran provistas por estructuras internas de la administración pública. En

este sentido el Ministerio ha estimulado el desarrollo de capacidades en proveedores especializados de servicios para el sistema escolar. Ejemplos:

- (i) para la provisión masiva de **alimentación escolar**, se subcontrataron empresas del sector de producción industrial de alimentos, las que se encargan no sólo de la elaboración, sino también de la distribución cotidiana de raciones de alimentación en las escuelas en todos los rincones del territorio, además de generar capacidades de respuesta institucional que pueden emplearse ante emergencias; la eficiencia de esta capacidad desarrollada se ha empleado por parte del gobierno en casos de catástrofes naturales en que se ha requerido alimentar extraordinariamente a grupos de población damnificada;
- (ii) para pasar de la entrega de un millón anual de **textos de estudios** gratuitos en 1990 a cuatro millones anuales en la actualidad, el Ministerio favoreció la creación de un expansivo mercado de empresas editoriales diseñadoras e impresoras de textos de estudio; en este *joint venture*, el Ministerio pone el financiamiento, al adquirir por licitación grandes cantidades de textos, beneficiándose de las correspondientes economías de escala aplicadas al precio unitario de los textos; con el acicate del poder estatal de compra, las editoras han expandido su capacidad productiva que, a su turno, se amplía a la producción general de libros u otros impresos;
- (iii) para reponer, ampliar o construir nuevos **edificios escolares**, especialmente considerando que uno de los ejes de la reforma ha sido la extensión de la jornada diaria de atención escolar (reemplazo del “doble turno de ocupación” por el turno único extendido), con financiamiento estatal, se ha creado un mercado especializado de estudios de arquitectura y empresas de edificación escolar.

**Con entidades sin fines de lucro.** También el MINEDUC ha logrado construir alianzas exitosas con entidades públicas o privadas del campo académico o profesional, en la medida que éstas se han adaptado a las exigencias actuales de la gestión del conocimiento y de las políticas públicas. Ejemplos:

- (i) para desarrollar la **informática en las escuelas**, se convocó a una red de Universidades a lo largo del territorio, cuyos departamentos

de ingeniería, informática, psicología y educación integraron sus capacidades para instalar en las escuelas los equipos, las conectividades y la capacitación de los docentes para que el sistema escolar chileno emplee masivamente la informática educativa (es lo que se ha denominado el Programa Enlaces, cuyo trabajo directo con los establecimientos escolares reposa en esta red de asistencia técnica especializada)(Pedro Hepp, 2005: 419-451);

- (ii) para diseñar, ensayar, validar y aplicar instrumentos para la **evaluación del desempeño de los docentes** del sector público municipal, el Ministerio de Educación subcontrató a la Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile, que tenía alguna experiencia en mediciones, para un esfuerzo de implantación gradual de este masivo sistema, lo cual ha llevado a la referida entidad a fortalecer sus capacidades y extenderlas a otros ámbitos;
- (iii) para diseñar y desarrollar el nuevo **marco curricular** nacional, y los correspondientes nuevos **planes y programas de estudio** que el Ministerio debe proveer a aquellas escuelas que no quieran o no puedan construir los propios, el Ministerio ha empleado entre otras, capacidades individuales de especialistas de las Universidades y, en el caso del currículo de la enseñanza técnica, de expertos de las empresas productivas o de servicios.

Ha habido también experiencias de **alianzas no exitosas** entre el Ministerio y entidades externas, en las que la articulación entre ambas partes no se ha traducido en cumplimiento eficaz de los propósitos de política educacional que la han inspirado. Ejemplos:

- (i) la descentralización de las acciones de desarrollo profesional de los docentes del sistema escolar (el llamado “perfeccionamiento docente”); sin perjuicio de acciones que ha emprendido directamente el Ministerio, utilizando sus propias capacidades, la Ley Estatuto Docente, aprobada en 1991, creó un mecanismo para incentivar el desarrollo de las capacidades profesionales de maestros y profesores; las municipalidades empleadoras de los docentes del sector público deben pagar un bono adicional a sus remuneraciones en función de los cursos o actividades de capacitación que cumplan los docentes; dichos cursos o actividades son pagados por los propios docentes matriculados, con el aliciente

de recibir incrementos salariales proporcionales a la cantidad y complejidad de la capacitación; los cursos son ejecutados por Universidades u otros órganos calificados que reconoce y valida el Ministerio de Educación; se esperaba así el desarrollo de un tipo de mercado del perfeccionamiento o capacitación. Esta forma de externalización de una responsabilidad que tradicionalmente ha cumplido el Ministerio, aparentemente, ha tenido éxito, en cuanto en forma creciente los maestros y profesores se inscriben y realizan las referidas acciones de capacitación; sin embargo, el mecanismo es un nudo crítico: la oferta no es de buena calidad, ya que el Ministerio carece de las competencias suficientes para seleccionar las entidades que debe reconocer y autorizar, así como de las necesarias para apreciar a priori la calidad o para monitorear el cumplimiento y resultados de las acciones de capacitación, y éstas a menudo no son pertinentes a las necesidades de las escuelas y del sistema; los recursos financieros que el Ministerio entrega a los municipios para financiar el incremento salarial por este concepto, frecuentemente, no alcanzan para satisfacer la demanda<sup>65</sup>;

- (ii) en la Secretaría Regional Metropolitana (de Santiago), a comienzos de la actual década se tomó la iniciativa de profundizar el *apoyo técnico a las escuelas* básicas con más bajos resultados, encargando a algunas universidades y otros organismos expertos el compromiso de proveer una supervisión pedagógica intensiva. En su conjunto la experiencia fue exitosa, incluso se extendió a otras regiones y puede considerársela pionera, respecto a un mecanismo –la contratación de asistencia técnica especializada– que se aplicará en escala nacional, en el marco de la recién dictada Ley de Subvención Preferencial. Sin embargo, hubo casos en los que el organismo externo ejecutante no logró los resultados deseables y mantuvo su modo tradicional de relación con escuelas y docentes (la capacitación), sin adaptarse a los nuevos requerimientos propios de la asistencia técnica en terreno. Más generalmente, en la experiencia no se planificó la participación del sostenedor (y no sólo de la escuela) en el proceso de cambio,

---

65. Beatrice Ávalos (2005), “Formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile”, en Cristián Cox (ed.) (2005), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago de Chile, pp. 559-594; y Carlos Eugenio Beca et al. (2006), *Docentes para el nuevo siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente*, Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, Serie Bicentenario.



ni se previeron las acciones de continuidad que podían otorgarle sustentabilidad a la mejora en el mediano plazo;

- (iii) el llamado “perfeccionamiento fundamental” en el marco de la reforma curricular; esta experiencia respondió a la necesidad de capacitar a los docentes de todo el sistema escolar subvencionado, en la apropiación y puesta en práctica del nuevo marco curricular que progresivamente fue implantándose en la educación básica y la educación secundaria entre 1998 y 2002; para este efecto, el Ministerio contrató universidades, que se responsabilizarían de trabajar con los docentes, a lo largo de todo el territorio, en seminarios de verano. La experiencia fue heterogénea. Hubo universidades que cumplieron cabalmente, pero otras, a su turno, subcontrataron personal académico externo o utilizaron personal propio sin experiencia en la enseñanza escolar, de modo que hubo grupos de maestros y profesores insatisfechos con la calidad de la capacitación provista en nombre del Ministerio.

La experiencia de “externalización” de competencias y capacidades del Ministerio deja diversas **lecciones**, a saber:

- (i) desde el ángulo del Ministerio: es muy importante su capacidad de operar como “contraparte”: las experiencias de externalización han tenido éxito en los casos en que el Ministerio ha podido presentar conocimiento sólido del ámbito correspondiente; capacidad de gestionar eficazmente la alianza: seriedad (objetividad y no discrecionalidad), transparencia, monitoreo permanente y evaluación, etcétera;
- (ii) desde el ángulo de los escenarios y actores ajenos al Ministerio: la eficacia de la estrategia de externalización parece asociarse no sólo a las capacidades del Ministerio sino también a la naturaleza y capacidades de los socios participantes en cada alianza; en este sentido, hay necesidad de distinguir entre socios con capacidad de innovación, emprendimiento y visión de largo plazo (que podrían denominarse como “modernos”) y aliados con mentalidad conservadora, carentes de imaginación y capacidad de innovación, a veces motivados por un afán de lucro fácil e inmediato (que podrían denominarse como tradicionales o “premodernos”); es indicativo al respecto que las alianzas más exitosas y que han logrado generar nuevos servicios se han establecido con empresas

e instituciones acostumbradas a competir en mercados exigentes y a ser evaluadas por sus desempeños y resultados; en cambio, en las alianzas fallidas, los participantes externos suelen ser organismos del mundo de la educación, acostumbrados a brindar un mismo servicio por décadas y con grandes dificultades para innovar.

### **Ausencia de planificación general del sistema, multiplicidad de planificaciones específicas**

En el período 1990-2007 prácticamente no ha existido en Chile un planeamiento integral del desarrollo del sistema escolar, con una formulación sistemática de objetivos y metas de mediano y largo plazo; especificación de las consiguientes acciones; y momentos o procesos de evaluación y retroalimentación. El alto grado comparativo de privatización del sistema escolar y la fuerte descentralización del sector educacional de tenencia pública, y el rol subsidiario que el ordenamiento constitucional deja al Estado chileno, no dejan espacio a una reposición de las prácticas de planificación global que existieron en los años 60 y hasta 1980.

#### **(a) Ausencia de visión estratégica y prospectiva**

El Estado y particularmente el Ministerio de Educación no han desarrollado las capacidades para contar con un análisis global de prospectiva, que provea una visión estratégica de mediano y largo plazo fundada en las tendencias educativas en el mundo y las posibilidades que ellas abren para Chile (y que debieran subyacer a las decisiones sobre política)<sup>66</sup>.

#### **(b) Ausencia de planificación territorial integrada**

De igual manera, no se ha contado con políticas de planificación integradas a nivel de los territorios, que permitan conectar a la política educativa con otras políticas sociales y articular apropiadamente el desarrollo educacional con el desarrollo económico y social de la provincia o región. Particularmente, no ha existido una planificación

---

66. A fines de 2005, empezó a implementarse la creación de una unidad del Ministerio con tal propósito, pero desgraciadamente circunstancias coyunturales la abortaron.

de la ampliación de la cobertura de los distintos niveles o modalidades educacionales.

Esto no significa que no hayan existido experiencias de planificación y que incluso se hayan planteado más de una vez estrategias regionales de desarrollo, consejos regionales de educación o planes de desarrollo comunal. Pero estos casos han tendido a ser más formales que reales, siendo su espacio de influencia restringido a la fundamentación necesaria para las inversiones públicas regionales<sup>67</sup> y mediatizado siempre por las contingencias políticas y sobre todo por las decisiones centrales y sectoriales.

### **(c) *Procesos de planificación en las funciones ministeriales***

En el nivel central del Ministerio hay procesos de planificación. Las políticas ministeriales, por lo general, se proponen objetivos y metas de mediano plazo en su ámbito. La práctica de planificación propiamente tal en el Ministerio se enfoca a programas o medidas de política circunscritas y parciales. Los diversos programas del Ministerio se sujetan a rigurosas planificaciones, por lo demás exigidas por la autoridad presupuestaria del Estado<sup>68</sup>. Ejemplos:

- (i) Algunos de los grandes programas de la Reforma, que han contado con financiamiento proveniente de la banca multilateral (especialmente del Banco Mundial), han requerido prácticas de exigente planeamiento de mediano plazo: por ejemplo, para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica entre 1992 y 1998, y de la educación media entre 1994 y 2000;
- (ii) El cambio del currículo nacional fue planificado para una implantación gradual: la meta fue que al año 2002 todos los niveles y grados del sistema escolar debían contar con un marco curricular nacional y obligatorio (de objetivos y contenidos) y con planes y programas de estudio de las diversas materias o disciplinas elaborados por los establecimientos o los que el

---

67. Existe un importante Fondo Nacional de Desarrollo Regional que distribuye cuantiosos recursos financieros estatales para administración regional y que puede ser empleado, entre otros fines, en desarrollo de la infraestructura escolar. Las municipalidades solicitan a los Gobiernos Regionales este tipo de financiamiento para construir nuevos edificios escolares o reponer los existentes. Para esto deben presentar los correspondientes proyectos fundados.

68. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda es un órgano que, en ausencia de otros (en particular dentro del MINEDUC), ha cumplido una función de estudio técnico de las políticas y programas sectoriales y de evaluación exigente de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la programación.

Ministerio debía ofrecer para uso de las escuelas que no preparasen planes y programas propios. Esta operación se inició en 1997 para la educación primaria o básica y en 1999 para la educación secundaria, y significó una correspondiente planificación de la producción de los instrumentos propiamente curriculares y de las condiciones y recursos para su implantación en las escuelas: por ejemplo, el desarrollo de las capacidades de los docentes para implementar los nuevos objetivos y contenidos, el diseño y producción de textos de estudios actualizados, etcétera.

**(d) *El caso de los planes anuales de las administraciones municipales***

Un ejemplo de voluntad ministerial de desarrollar capacidades de planificación local es la implantación por ley, en 1996, de los llamados “planes anuales de desarrollo de la educación municipal”, PADEM. Desde esa fecha, las municipalidades están obligadas a diseñar y aprobar, de modo participativo, un instrumento técnico que diagnostique, prevea la demanda de matrícula en los establecimientos que administra, proponga las metas de cobertura, la dotación de personal necesaria y los programas de mejoramiento que se emprenderán, todo ello en el año siguiente. La construcción y empleo de este Plan ha implicado que los municipios deben contar con un mínimo de capacidad técnica para el planeamiento, en lo cual se observan fuertes diferencias entre comunas, dados los desiguales recursos de que disponen. Aunque, para estos y otros efectos, el Ministerio está aliado con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Municipal (del Ministerio del Interior), no ha apoyado consistentemente un desarrollo equitativo y eficaz de esta planificación<sup>69</sup>.

---

69. Un reciente análisis de la experiencia, realizado por Politeia Soluciones (2008: 27), señala las siguientes falencias típicas: (i) falta de diferenciación de sus diagnósticos respecto a la realidad específica de los establecimientos, y consecuente falta de líneas de trabajo diferenciadas; (ii) debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los objetivos o metas planteadas, e inexistencia de consecuencias frente a logro o no logro de ellas; (iii) definición de metas poco realistas; (iv) débil relación con otros instrumentos de planificación superiores como el PLADECO a nivel comunal u otros provenientes del MINEDUC; (v) duración anual que no permite una planificación educacional de mediano/largo plazo.

**(e) *La limitación de los presupuestos anuales***

Los procesos de planificación que se emprenden en el sector, además de carecer de integralidad, por lo general se desarrollan dentro de los límites estrechos de los años presupuestarios. En el caso del Ministerio, se han sobrepasado estas limitaciones en casos como los ya señalados de los programas con financiamiento de la banca multilateral, del planeamiento de la reforma curricular, además de otras programaciones de mediano plazo como los mejoramientos de la condición salarial docente (que por lo general han sido por dos años, aunque el actualmente vigente comprende un plazo de cuatro años: 2007-2010). Otro caso de programación supra-anual es la implantación gradual del sistema obligatorio de evaluación del desempeño profesional de los profesores municipales.

**Abundante información, incipiente conocimiento**

**(a) *La información sobre educación y el MINEDUC***

En opinión de los analistas de Consorcio (2007: 37), la política y la gestión del MINEDUC sobre información tiene dos caras: “por un lado, el logro de alcanzar altos grados de profesionalismo, continuidad y rigurosidad técnica ha generado una importante credibilidad en los instrumentos de generación de información educativa. Por el otro, la difusión masiva del SIMCE ha generado un principio de entropía comunicacional que parece llegar a efectos preocupantes de ‘descontrol’ de los efectos que tiene la difusión de los resultados SIMCE en términos de estigmatización de escuelas y de deslegitimación del sistema municipal. El fortalecimiento de la capacidad para dirigir el rumbo hacia una información más contextualizada de los rendimientos del SIMCE parece ser el principal desafío que enfrenta actualmente el MINEDUC en este subsistema”.

En otros términos, es destacable el esfuerzo por mantener un dispositivo como el SIMCE, creado por el régimen militar como herramienta para sustentar las decisiones de los actores del mercado escolar y, al mismo tiempo, emplearlo con otro gran propósito: el de fundamentar empíricamente muchas de las decisiones de política pública. En este giro, se ha hecho un gran esfuerzo por ampliar las

mediciones y mejorarlas técnicamente, con la calidad que se reconoció más arriba.

Sin embargo, el MINEDUC no ha logrado la capacidad política y comunicacional como para acotar los usos de mercado (particularmente, los *rankings* de establecimientos), para cruzar la información sobre rendimientos con información empírica sobre las condiciones particulares de cada establecimiento o cada segmento del sistema que se ha medido. Tampoco se ha avanzado en comunicar, con tanta visibilidad, otro tipo de información sobre la marcha del sistema y de cada unidad integrante: por ejemplo, los datos sobre repetición, retención/deserción, la información recabada por el SNED sobre cada establecimiento subvencionado y otras variables significativas.

Como se ha visto, el caso del SIMCE es también ilustrativo de los procesos de desarrollo interno de la capacidad de gestión del MINEDUC en esta área: el SIMCE es uno de los “programas” que ha sido creado en el período. En efecto, si bien las aplicaciones del SIMCE en los años 80 estaban completamente externalizadas, en los 90 fueron integradas al Ministerio mismo, como un programa unidad de nuevo tipo al interior de la UCE, que se describió en la sección “Avanzar en calidad y reformar el currículum”, y que se ha fortalecido en los términos que se analizaron en secciones anteriores.

### ***(b) La investigación sobre educación y el MINEDUC***

Las políticas educacionales no pueden cimentarse sólo en datos agregados. En la sociedad del conocimiento se requieren saberes más complejos, resultantes de distintos procesamientos de información. La política educacional requiere también investigación científica y reflexión social sobre su campo. En este ámbito, hay responsabilidad principal de la academia, pero también del Estado y el Ministerio de Educación.

El Estado tiene desde los años sesenta del siglo pasado una política larga de apoyo al fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica en todas las disciplinas. Como ya se anotó: su instrumento institucional fundamental ha sido la ya señalada CONICYT (véanse el apartado “Organización institucional o administrativa” y los *Anexos I* y *IV*). En los años 80 se creó, bajo la administración de este organismo

descentralizado del sector Educación, el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica. Éste distribuye financiamiento estatal a los científicos contra presentación de proyectos, evaluación de pares y competencia por recursos que, aunque crecientes, siempre son escasos. Educación y Pedagogía es uno entre los diversos sectores disciplinarios que compiten. En los años 90, se creó el FONDEF, para respaldar proyectos de investigación aplicada, que también puede ser del campo de Educación; y se han desarrollado también oportunidades de apoyo en forma de becas para la formación de postgrado, a las que también pueden postularse profesionales de la educación o investigadores interesados en ésta.

Respecto de la investigación sobre educación, hay voces críticas y de alerta. Según Brunner y Elacqua (2004), “un área en que la investigación nacional es particularmente débil, aunque de vital importancia para el futuro del país, es precisamente el área de la formación de capital humano y efectividad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Mientras la inversión pública en educación ha aumentado más de tres veces, en términos reales, durante los últimos 12 años, y en una cifra similar el gasto privado, el gasto público y privado en investigación y desarrollo (I&D) dentro del sector prácticamente ha permanecido estancado y representan una fracción insignificante del gasto total. Lo anterior sugiere que, en medida importante, Chile está invirtiendo a ciegas en educación; al menos, sin contar con el apoyo que la evidencia científica y el conocimiento podrían prestar a las políticas. Las estadísticas nacionales de educación, si bien han mejorado, no alcanzan todavía los estándares de la OECD. Los datos entregados periódicamente por el SIMCE y por menciones internacionales no alcanzan a ser procesados e interpretados, restándole con ello eficacia a su uso. Hay enormes vacíos de conocimiento en torno a temas y tópicos altamente relevantes para el cambio y la innovación educacional”.

Una reciente evaluación del estado de la investigación educacional afirma que “el campo de la investigación y la producción de conocimiento educativo está todavía en formación en el país y que, por lo mismo, parece estar lejos de un estado de consolidación”. Se agrega que “existe una actividad significativa de producción de conocimiento educacional, la que proviene de una diversidad de instituciones y referentes disciplinarios. Como contraparte a este diagnóstico

cuantitativo, es poco lo que actualmente se puede afirmar respecto a la calidad de la investigación educacional, lo que también se debe a la debilidad del campo en cuestión ..." (Universidad Alberto Hurtado y CIDE, 2008: 155).

También se ha reclamado la responsabilidad específica del Ministerio respecto al campo particular de la investigación en educación: "al equipo de revisión (de la OECD), le parece que existen debilidades en la coordinación de la investigación aunque desde 2002 ha habido una Dirección de Estudios y Evaluaciones destinada a coordinar la investigación dentro del Ministerio, definiendo temas y asuntos que necesiten ser revisados por medio de la investigación".

La OECD también llamó la atención sobre la carencia de investigación sobre "estrategias necesarias para la implementación de una gran reforma educacional [...] no parece haber un análisis macro, inspirado en estudios internacionales en el área, acerca de la comprensión de los contextos, temas, problemas, actitudes, mecanismos, recursos, tiempos, apoyos, capacitación, estrategias políticas, modos de evaluación, y así en adelante, que se involucran cuando una sociedad busca lograr una gran reforma educacional" (OCDE: 157). Esta debilidad puede estar en el origen de otra carencia señalada más arriba: la de un diseño estratégico de largo plazo para presidir la reforma.

El Ministerio en 1990 pudo haber optado por una fórmula seguida por algunos de sus congéneres de la región, y crear en su propia estructura regular espacios y equipos dedicados a la producción de conocimiento, para lo cual ya contaba con una base creada en la lógica de las décadas anteriores: su Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas. Sin embargo, optó por aprovechar capacidades externas y, al mismo tiempo, contribuir a fortalecerlas<sup>70</sup>. Una primera experiencia se produjo en 1992 cuando, previendo la mayor complejidad del diseño de la reforma en el nivel de secundaria (comparativamente con el *know how* nacional sobre el nivel de enseñanza primaria), el Ministerio de Educación convocó a las universidades del país a proponer investigaciones enfocadas a

70. Si bien el CPEIP no ejecuta investigación significativa, como lo hizo hasta los años 80, sirve en cambio de gestor de un espacio importante de comunicación de los productos de investigación educacional, a través de los Encuentros Nacionales de Investigadores en Educación (recientemente abiertos a investigadores extranjeros), de periodicidad bianual, y el desarrollo de un banco de resúmenes de investigaciones presentadas desde los años 80.



dicho propósito, seleccionó los mejores proyectos y financió y apoyó once grandes investigaciones “externalizadas”, que sirvieron de base para la preparación de la reforma de este nivel que se inició en 1995. De ahí en adelante se han encomendado diferentes estudios, tanto de diseño como de monitoreo o de evaluación de proyectos, a distintas unidades especializadas de universidades y centros de estudios. Durante mucho tiempo el Ministerio ha acumulado información y conocimiento, incluyendo el notable desarrollo de sus mediciones nacionales de los aprendizajes escolares y su arriesgada participación en mediciones internacionales. Pero el MINEDUC no ha desarrollado suficientemente su propia capacidad para procesar esta acumulación con fines de política pública, ni una mejor capacidad para comunicarla al sistema y a la sociedad, como ya se anotó. Por otra parte, en los años más recientes, el Ministerio ha querido incentivar en especial el desarrollo de la capacidad nacional para hacer investigación en o sobre la educación<sup>71</sup>. Al efecto, sin perjuicio de los mencionados mecanismos estatales generales de fomento, ha creado, en 2006, un específico Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Educación, FONIDE, para cuya gestión ha aliado su propio Departamento de Estudios con un centro experto de la Universidad de Chile<sup>72</sup>. Además, dentro de su política de apoyo a la creación de capacidades en la educación superior, a través del Programa MECE-Sup, ha establecido financiamientos concursables para la creación de centros universitarios de investigación de excelencia en el área de educación y pedagogía<sup>73</sup>.

---

71. Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y Universidad Alberto Hurtado-CIDE (2007), *Estado del arte de la investigación y desarrollo en educación en Chile*. Santiago.

72. Véase <[www.mineduc.cl/planificación/estudios/FONIDE](http://www.mineduc.cl/planificación/estudios/FONIDE)>.

73. Al presente están ya fundados sendos centros avanzados en las dos principales universidades públicas: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, instituciones que se han aliado con otras universidades y fundaciones para acometer esta estratégica tarea.

---

### 3. DISCUSIÓN Y PROYECCIONES

#### **Luces y sombras en la construcción de capacidades institucionales**

El recorrido realizado por distintas dimensiones muestra bien que el balance respecto de la construcción de capacidades institucionales en el Ministerio de Educación en este período de reforma no es unívoco. Al contrario: existen ámbitos de gran desarrollo que coexisten con otros que han merecido escasa atención de parte de las autoridades o bien que no se han podido desarrollar debido a restricciones mayores, como la ausencia de una reforma para modernizar el Estado, cuya resolución no depende de un Ministerio sectorial.

Como hemos visto, una primera dimensión está vinculada a la capacidad política que ha tenido el Ministerio para dotar de gobernabilidad al sector educativo. Nuestra visión es que el Ministerio demostró gran capacidad política: fue capaz de impulsar acuerdos nacionales de gran importancia a favor de la educación, de tramitar significativas leyes con apoyos políticos transversales, o bien de acordar negociaciones periódicas (generalmente) exitosas con el gremio docente (constituyéndose así Chile en uno de los países de América Latina en que menos días de clases se han perdido por huelgas docentes). Este “buen gobierno en educación” no se puede desvincular de la capacidad general que han tenido los gobiernos de la Concertación para entenderse con los actores sociales y crear un clima generalizado de paz social. Deben realizarse, sí, dos consideraciones. Por un lado, esta capacidad de conducción deja de estar presente al final del período (2006-2007), cuando surge una movilización estudiantil de calibre mayor, así como una dificultad creciente de lograr acuerdos políticos. De hecho, hay una alta rotación de ministros e incluso uno de ellos es destituido por el Congreso. Por otro lado, esta capacidad política no se materializó en la generación de mecanismos institucionales y permanentes de articulación con los actores sociales del mundo educacional<sup>74</sup>.

---

74. En el pasado democrático previo al golpe de Estado de 1973, existió el Consejo Nacional de Educación, organismo que congregaba a los distintos actores relevantes en el campo de la educación y que debía emitir opinión frente a las principales iniciativas del Ministerio. En contraste, en el período estudiado han existido múltiples comisiones, así como mesas de negociación sobre diferentes problemáticas, pero se ha tratado siempre de mecanismos transitorios, que dependen de la coyuntura y de la voluntad de las autoridades de turno.

La segunda dimensión está vinculada a la enorme expansión del sistema educacional en estos 17 años. No hay duda de que se ha vivido una reforma sustantiva en el acceso y permanencia de grupos sociales que antes estaban excluidos de la enseñanza formal. Esta ampliación se ha dado en todos los niveles del sistema, desde la educación preescolar hasta la educación superior, pasando por la enseñanza básica y media. El sistema ha contado con muy cuantiosos recursos, en un sentido que sobrepasa los financieros, para incluir también los recursos humanos, de infraestructura y equipamiento o de materiales y recursos instruccionales, que se han requerido para soportar esta expansión. Con todo, debe anotarse que este mayor acceso de todos los grupos sociales a la educación no ha logrado revertir las fuertes inequidades existentes en la sociedad chilena, por lo cual los grupos más vulnerables, que han avanzado notablemente en su escolaridad, siguen teniendo un menor acceso respecto de los más favorecidos, especialmente en la educación superior. Además debe señalarse que esta ampliación del acceso ha significado un incremento notable de las expectativas educativas, demandándose hoy mayores oportunidades que antaño: la meta de terminar la enseñanza media, por ejemplo, que antes era un logro apetecido por muchas familias populares, hoy ya es considerado un “hecho de la causa”, y la demanda actual es de educación superior.

En tercer lugar, se ha diseñado y materializado una completa reforma del currículo de estudios. Esta reforma curricular ha abarcado la enseñanza básica y media, incursionando adicionalmente en preescolar y en educación de adultos. Es importante destacar que este cambio ha posibilitado que la educación chilena se ponga al día en las distintas disciplinas, pero sobre todo que proponga que todos los estudiantes deben alcanzar competencias y conocimientos que se corresponden con lo que la sociedad del siglo XXI requiere de ellos, tanto en lo laboral como en lo social, lo personal o lo político. Es destacable que este cambio se ha generado con sustantivos consensos dentro del mundo educativo y que se ha desarrollado mediante una implementación gradual y consistente en el tiempo. Asimismo se ha logrado que los instrumentos de medición de los aprendizajes de los alumnos estén alineados con el nuevo currículo de manera de asegurar su coherente ejecución. Se han desarrollado capacidades institucionales nuevas al interior del Ministerio para poder abordar estas materias. Conviene

puntualizar que la puesta en marcha de esta reforma curricular no ha sido fácil y que deberán realizarse muchos esfuerzos para que el nuevo currículo ideado sea efectivamente enseñado por los docentes y aprendido por todos los alumnos.

Cuarto, se ha contado con un sistema de supervisión ministerial, de corte nacional, cuyo objetivo es brindar sostén técnico-pedagógico a las escuelas. Debe señalarse que, a pesar de los esfuerzos realizados, esta supervisión no se ha convertido en la herramienta eficaz que se necesita para transformar la gestión escolar y las prácticas docentes. Entre las causas de esta deuda, se cuenta la propia capacidad profesional de los supervisores y la ausencia de una política ministerial consistente de reclutamiento y sobre todo de desarrollo de sus competencias individuales y colectivas, que les permita llevar al límite sus potencialidades. Igualmente han conspirado la sobredemanda de actividades de distinta índole que se les exige; la doble dependencia que mantienen respecto del nivel provincial y nacional; y las escasas alianzas establecidas con instituciones especializadas para desarrollar una acción mancomunada hacia las escuelas.

En quinto lugar, el Ministerio ha realizado una acción sostenida hacia los docentes, en particular en lo que se refiere al mejoramiento de sus condiciones salariales, pero aún no ha logrado modificar sustantivamente sus prácticas pedagógicas. Debe anotarse que no sólo las remuneraciones comunes de los docentes han subido permanentemente, siendo crecientemente más competitivas respecto de otras profesiones, sino que ello ha implicado un mayor prestigio de la docencia, aumentando sustantivamente las postulaciones entre la nueva generación. También debe relevarse la puesta en marcha de un sistema de evaluación periódica del desempeño docente, a partir de un conjunto de estándares concordados con el gremio magisterial, y cuya aplicación irá permitiendo una creciente visibilización y monitoreo de las prácticas pedagógicas, abriéndose la “caja negra” del trabajo en aula. Asimismo hay que señalar la aplicación de un conjunto de incentivos económicos, tanto individuales como colectivos, para atraer

y retener en la profesión a los docentes más destacados<sup>75</sup>. Sin embargo, el Ministerio no ha logrado aún modificar efectivamente la formación inicial de los docentes ni ha conseguido cambios sustantivos a las deficientes prácticas de enseñanza-aprendizaje que muchos docentes realizan.

En sexto lugar, menos lograda es la escasísima labor realizada respecto del liderazgo directivo. La larga persistencia de los llamados “directores vitalicios” hizo que existiera un vacío de política e incluso de iniciativas específicas respecto de este estratégico sector durante la mayor parte del período, lo que sólo empezó a remediarse muy recientemente (v.g., elaboración de estándares de buena dirección, normativa para concursabilidad periódica de los cargos de dirección). De este modo, persiste una disminuida valoración de esta posición, con remuneraciones que tienen escasa diferencia con aquellas de los docentes de aula, y que hacen dificultoso atraer y retener a buenos directivos (en especial en los establecimientos públicos). Tampoco existe una carrera profesional definida ni dispositivos que permitan la evaluación de su desempeño, así como no se cuenta con una formación específica, que enfatice el liderazgo pedagógico que los directores debieran poner en práctica. Finalmente, las atribuciones reales que los directores poseen no los facultan para ejercitar debidamente su rol, en particular en relación con los docentes del establecimiento a su cargo.

Séptimo, se ha desarrollado una descentralización educativa incompleta y que no ha logrado contener las tendencias hacia la segmentación social. La descentralización legada por el gobierno militar estaba preñada de un sentido privatizante y de desmantelamiento de la educación administrada directamente por el Estado. La Concertación optó por preservar la administración descentralizada a los municipios, introduciendo sin embargo diversos cambios importantes, en el marco de un nuevo rol del Estado, y la descentralización de comienzos del siglo XXI no es la misma que la de 1981 o 1989. Sin embargo, su redefinición en un sentido de democracia y de equidad social está

---

75. Probablemente la aplicación de estos incentivos, habitualmente tan resistidos por los gremios docentes, habría sido imposible si no se hubiese seguido la siguiente secuencia: primero, mejorar las remuneraciones comunes de los docentes; segundo, poner en marcha incentivos colectivos (a todos los profesores de una determinada escuela); y tercero, introducir incentivos individuales. Es así como nunca los incentivos han sido planteados como reemplazo del aumento de las remuneraciones comunes, sino como un complemento de las mismas.

incompleta. No ha sido capaz de contribuir a afirmar el derecho de todos a una educación de calidad y no sólo por factores immanentes al sistema municipal mismo, sino debido a que la educación particular subvencionada por el Estado ha resultado más competitiva, ganando una creciente proporción de la matrícula escolar, en especial entre las capas medias. En este proceso, la declarada “igualdad de trato” estatal a estas dos modalidades de tenencia y gestión no ha tomado debidamente en cuenta ni que la municipal no selecciona, encargándose de atender a los alumnos de menor capital cultural, ni que debe aplicar a plenitud el Estatuto Docente, que encarece y rigidiza su gestión de la dotación docente. El financiamiento compartido, cuantiosa contribución de las familias que recibe el sector particular subvencionado, es otro factor que opera hacia una creciente segmentación social en la educación. En suma, el esfuerzo ministerial de discriminación positiva ha resultado a la larga insuficiente para compensar el problema estructural de la descentralización. Por ello, si bien la educación chilena es mucho más incluyente que quince años atrás, sus calidades son desiguales y su distribución segmenta en vez de integrar.

Por último, existe un conjunto de capacidades que el Ministerio ha debido desarrollar para poner en marcha la reforma, lo que ha debido realizar “estirando” al máximo las estructuras existentes, sin producir una reforma interna del mismo aparato ministerial<sup>76</sup>. Destaca en este sentido la gestión de diferentes programas que han permitido dar respuesta oportuna y con altos niveles de calidad y pericia técnica a problemas relevantes del sistema escolar, aunque no ha sido siempre fácil su posterior institucionalización dentro de las estructuras regulares del Ministerio. Igualmente se ha promovido la creación de capacidades institucionales en –y para– el sistema escolar a partir de la externalización de acciones que el Ministerio ha contratado. De este modo, se han construido capacidades en ámbitos tan variados

---

76. Debe anotarse que durante los años 2000 y 2001 se realizó un sostenido esfuerzo en esta dirección, realizándose un rediseño organizacional completo del Ministerio. En este proceso participaron activamente los funcionarios de la cartera y se propusieron cambios sustantivos para mejorar la gestión, tales como nuevas estructuras y procesos destinados a especializar las funciones de los distintos órganos (v.g., creación de una subsecretaría de educación superior), a mejorar las capacidades de apoyar técnicamente a las escuelas, a fiscalizar el uso de los recursos públicos por parte de los sostenedores municipales y particulares, o bien a independizar la labor de medición de los resultados de aprendizaje de la administración directa por parte del Ministerio. Esta propuesta derivó en un completo proyecto de ley presentado al Congreso, pero debido a la falta de voluntad política modernizadora y luego de una lenta tramitación, fue finalmente reducida a un mero mejoramiento de remuneraciones del personal del Ministerio.

como la alimentación escolar, la informática educativa o la edición de textos escolares, creándose nuevas instituciones privadas dedicadas a estas actividades o bien renovándose y ampliándose instituciones ya existentes. El Ministerio ha debido aprender a relacionarse productiva y regularmente con estas instituciones, existiendo también experiencias fallidas dadas habitualmente por su incapacidad para demandar o supervisar bien los servicios externos requeridos (asunto especialmente crítico en el caso de las universidades y su tendencia inercial a repetir fórmulas de formación de docentes de escaso impacto). Otro ámbito ha sido el de la prospectiva, en el cual, si bien se han generado algunos dispositivos puntuales de interés, el Ministerio ha tenido dificultad para superar las planificaciones por ámbitos de acción específicos, así como para proyectar su labor en períodos más extendidos de tiempo. Esto es particularmente crítico desde una perspectiva descentralizadora: existen graves problemas para planificar el desarrollo de la educación en el territorio regional, provincial o municipal, y no se han generado capacidades institucionales en los órganos de gobierno correspondientes (los que debieran adicionalmente articular la política educacional con las otras políticas sociales). Finalmente, el Ministerio también ha desarrollado una amplia labor de generación periódica de información sobre el sistema escolar, en especial respecto del aprendizaje de los alumnos. Las pruebas nacionales de medición del aprendizaje en distintos niveles del sistema escolar, así como la constante participación de Chile en distintas pruebas internacionales, han permitido que se cuente con una abundante información, de muy buena factura técnica. Igualmente se han construido equipos técnicos especializados en esta compleja materia. Sin embargo, esta información no logra transformarse suficientemente en conocimiento ni aportar, como debiera, a una toma de decisiones más fundada. En este sentido, los resultados de las mediciones no son debidamente procesados por los establecimientos escolares ni por los sostenedores de los mismos. Asimismo dicha información podría nutrir la investigación educacional, pero ésta, con excepción de la economía de la educación, es aún embrionaria y no ha logrado centrarse en los tópicos más decisivos.

## La dimensión temporal: continuidad y cambio

### (a) *Las secuencias en las reformas educativas: el caso de Chile*

Según Juan Carlos Tedesco (2000: 7), los cambios deben ser sistémicos y afectar al conjunto de variables que actúan en el sistema educativo, lo que lleva a la necesidad de establecer una **secuencia de cambio**. Decidir por dónde empieza la secuencia implica definir una opción, sin que haya una fórmula de validez universal.

Dice Tedesco: “En América Latina, en los últimos años, se llegó a cierto acuerdo de que la secuencia del cambio educativo debía comenzar por el cambio institucional, por modificar la estructura y las modalidades de gestión de la educación. En los últimos 10 años [...] todos los países descentralizaron [...] todos instalaron sistemas de medición de resultados [...] Se modificaron las políticas de financiamiento, etcétera”. Según este autor, “el argumento de que hay que empezar por el cambio institucional tenía fundamento y solidez. El problema es que [...] provocó una especie de pérdida de sentido de las transformaciones educativas. La reforma institucional y la reforma administrativa empezaron a ser fines en sí mismas”. Así, “en muchos conductores de los sistemas educativos se advierte con bastante dramatismo que a poco de estar en la gestión ya no pueden saber para qué están allí”.

En el caso de los cambios emprendidos por los gobiernos de la Concertación en Chile, no se empezó por las reformas de orden institucional, como ya se ha anticipado. En verdad, este tipo de reformas se empiezan a plantear tardíamente. Ha habido en Chile otra secuencia de cambio. Pero siempre aprovechando las condiciones de temporalidad *sui generis* que se han logrado aquí, particularmente los quince años de estabilidad política de que se ha gozado.

En efecto, el primer hecho resaltante es el de la continuidad, que ya se describió en la Parte 1 y en la que se profundizará más adelante. Pero dichas políticas se singularizan también por sus secuencias. A pesar del reconocimiento de la necesidad racionalista de un enfoque sistémico, el Ministerio de Educación se vio obligado a adoptar una opción de secuencias, con las prioridades del caso. Como se ha anotado, resistió la tentación de diseñar, anunciar y emprender una reforma general del sistema en sus primeros años de ejercicio. Pragmáticamente



(Delannoy, 2000), se restringió inicialmente a trabajar en el ámbito de la creación de condiciones básicas del cambio, como las que indicó Cox (2003: 41-42). Una propuesta más ambiciosa de reforma, que movía más variables, recién se emprendió en 1996-1997.

Otra manera de ver la secuencialidad es que la política ministerial tocó inicialmente a la educación básica (programa de las 900 Escuelas y MECE Básica), postergó esfuerzos de mejoramiento y de reforma en la educación media, y de la formación docente inicial. Más demoradas aún resultaron las áreas de educación preescolar, de adultos y especial o diferencial, en que las políticas sustantivas tuvieron que esperar hasta la década actual. Estos aplazamientos no han sido absolutos. Desde el primer día hubo expansión y modificaciones menores en todas ellas. Por ejemplo, durante los primeros años de la administración de P. Aylwin se triplicó el valor de la subvención para los establecimientos de educación especial. Por otra parte, no fueron postergaciones especialmente resistidas, lo que puede hablar de la solidez y legitimidad de la política educacional de los primeros gobiernos. Habla también de la gobernabilidad lograda.

En una mirada problematizadora desde otros ángulos, Jara (2005: 694) sostiene que “en el ámbito de los *tiempos*, es decir, de los horizontes para la planeación y el diseño de políticas, el Ministerio está sometido a condiciones de sometimiento de las instituciones públicas que no siempre coinciden con las necesidades del sector. En particular, permanecen las dificultades para impulsar modernizaciones de largo plazo, en el horizonte de las políticas educativas, en tanto los tiempos políticos, de los gobiernos y ministros, demarcan categóricamente horizontes más restringidos. Los tiempos requeridos para diseñar, probar y luego expandir innovaciones en el sistema escolar de un país se miden en años. Sin una agencia externa que enmarque el esfuerzo, como fue el rol jugado por el Banco Mundial durante los años 90, hubiera sido difícil para el Ministerio disponer de dispositivos que compensaran la presión de los tiempos políticos. En el otro extremo, el esquema de diseño presupuestario del Estado chileno sigue siendo anual, haciendo más compleja y sin procedimientos claros la planificación de proyectos más allá de ese horizonte”.

**(b) *Una coalición y cuatro gobiernos***

La estabilidad de las políticas educacionales de la Concertación se explica, en primer lugar, por un rasgo del devenir del sistema político chileno del período, explicable a su turno por los efectos a largo plazo de la historia general del país en el último medio siglo. Pero se explica también por la forma como dicha estabilidad general se proyectó al sistema educativo y al gobierno y gestión ministerial de la educación. Parte del nexo entre el plano político general y el plano de la política educacional lo hicieron los ministros de educación, cuya talla y trayectoria política en la mayoría de los casos le dieron forma a un proyecto educacional con respaldo en la coalición gobernante, como se expresa en Consorcio (2007: 31) y en Espínola y De Moura Castro (1999).

La continuidad no sólo se explica por el carácter y permanencia de la Concertación, sino también por la permanencia de un núcleo inicial de profesionales que se encargó del Ministerio desde comienzos de los años 90, prolongado a lo largo de la década de los 90 y provisto de un espíritu de equipo que se preservó, no obstante que se ha producido una renovación generacional combinada con transmisión del “ethos” fundacional. Con todo, la continuidad no debe entenderse como uniformidad ni como inmovilidad. Los cuatro gobiernos han tenido matices y acentos particulares, dados por la coyuntura general de su ejercicio, la personalidad y adscripción partidaria de cada presidente de la república.

Otra variable que puede incidir en la estabilidad de las políticas es la rotación de ministros que desempeñan la cartera de Educación. En la reforma chilena, ésta ha evolucionado de infrecuente a frecuente. Como contraste puede anotarse el caso de los ministros de Hacienda. Cada uno de los presidentes anteriores a la actual ha tenido un sólo Ministro de Hacienda durante los cuatro o seis años de su mandato. La actual presidenta también ha conservado uno sólo a más de tres años de su período. En el caso del MINEDUC, lo han encabezado dos ministros en los gobiernos de Aylwin<sup>77</sup>, tres en el gobierno de Frei<sup>78</sup>, tres en el

---

77. El primero de sus ministros renunció voluntariamente después de más de dos años de ejercicio para volver a la arena partidista.

78. En un gobierno de seis años.

gobierno de Lagos<sup>79</sup>, mientras que el actual gobierno de M. Bachelet ya ha tenido tres<sup>80</sup>. Salvo excepciones, la regla ha sido que los desempeños ministeriales han tenido duraciones razonables. Con todo, excepto en el actual período gubernamental, la rotación de ministros/as parece no haber afectado la permanencia de las políticas. No obstante, una consecuencia de esta rotación es la práctica de renovar los cargos de Subsecretario (o Viceministro)<sup>81</sup>, y con cierta frecuencia cambiar total o parcialmente el elenco de Jefes de División y algunos o muchos de los Secretarios Regionales Ministeriales de Educación y de los Jefes de Departamentos Provinciales de Educación<sup>82</sup>.

### (c) *Discontinuidades y opciones*

Los matices iniciales puestos por el sello de cada administración y por las opciones secuenciales que ya se refirieron configuran una continuidad importante pero no absoluta. La política educativa de la Concertación ha tenido giros y a veces soluciones de continuidad. Diversos programas se han interrumpido, en algunas ocasiones conforme a su diseño original que les fijaba un plazo de término, en otras, debido a un cambio en las condiciones que los sustentaban. Por ejemplo: hoy no existen los emblemáticos Programas de las 900 Escuelas y MECE Rural que dieron un sello original a las primeras políticas de la Concertación. No fue renovado el importante Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente. Tampoco el Programa Montegrande, ni las pasantías al extranjero. Estas iniciativas han sido reemplazadas por otras que llenan más o menos las necesidades y objetivos propuestos. Pero estas discontinuidades no coinciden con los cambios de gobierno y rara vez se han originado en cambios de ministros. Por otra parte, hay

---

79. En un gobierno de seis años, tuvo tres ministros, pero el segundo de ellos renunció voluntariamente a dos meses del término de dicho período presidencial, para volver a la política de partidos.

80. En este período se han dado dos anomalías; el primer ministro fue en los hechos derribado por el inesperado movimiento estudiantil de abril a mayo de 2006, a dos meses de ejercicio, mientras que la siguiente ministra fue destituida por una acusación constitucional aprobada por la oposición política parlamentaria después de dos años de ejercicio. Es la primera vez que un ministro/a de Estado es objeto de esta grave medida desde que se restableció la democracia.

81. La regla no escrita en la coalición gobernante es que el Ministro y el Viceministro no pueden pertenecer al mismo partido de la Concertación, por lo cual, a menudo, los cambios de Ministro significan el reemplazo de la segunda autoridad del MINEDUC.

82. Estos últimos cambios son más complejos porque significan un juego de presiones de los partidos y de los parlamentarios de la correspondiente región, considerando además que los SEREMI son legalmente nombrados por el Ministro de Educación a propuesta de los Intendentes Regionales, que elevan al Ministro una lista de cinco candidatos, lo cual genera un espacio de competencia y presiones en el nivel regional.

que tener en cuenta las discontinuidades señaladas como consecuencia de la anualidad presupuestaria.

No obstante lo anterior, el caso de la transición entre el gobierno de Ricardo Lagos y el de Michelle Bachelet (en marzo de 2006) parece romper la tendencia de continuidad. Lo paradójico es que la discontinuidad que se señalará ocurre entre presidencias del mismo sello político.

El programa de gobierno de la presidenta Bachelet no se hizo cargo de las sugerencias de continuidad que le hizo la administración anterior. En efecto, en los dos años finales del mandato de Lagos, el Ministerio de Educación quiso aportar a la continuidad histórica de los regímenes de la Concertación y tomó la iniciativa de diagnosticar un conjunto de áreas críticas de política educativa que deberían enfrentarse desde entonces y en un futuro gobierno del mismo signo que, por añadidura, sería de sólo cuatro años y necesitaría aprovechar al máximo su tiempo. Junto a los diagnósticos, se hicieron las correspondientes propuestas, generadas por equipos de expertos en cada área y, en la mayoría de los casos, en ejercicios consultivos con actores relevantes. Dichos estudios se difundieron en un conjunto de publicaciones del Ministerio<sup>83</sup>.

El nuevo gobierno no consideró la visión experta de la OCDE (2004), que dos años antes y valorizando el esfuerzo enorme de la reforma chilena, había advertido sobre el agotamiento del intento de equilibrio entre el modelo de los años 80 y la política de la Concertación, lo que suponía dar prioridad a los temas estructurales, de naturaleza controversial<sup>84</sup>. En cambio, se empeñó en una ambiciosa –y necesaria– empresa de ampliación de la educación preescolar y particularmente en el incremento de las salas cunas, además de otras orientaciones menores de política educativa. Este desacoplamiento fue acompañado de un reemplazo de equipos ministeriales más amplio de lo que se había acostumbrado en las dos coyunturas anteriores de cambio de gobiernos concertacionistas. De este modo, se perdió mucha de la experiencia política y técnica acumulada. Desgraciadamente, esta inadvertencia sorprendió desarmado al novato gobierno y al Ministerio cuando estalló

83. Es la Serie Bicentenario, varios textos de la cual son citados en las referencias bibliográficas de este informe.

84. También lo había advertido el segundo ministro de educación del gobierno de Lagos, quien ordenó elaborar y editar, entre otros, el estudio de Elacqua *et al.* (2006), que justamente ponía en agenda muchos de los temas del marco de regulaciones y de institucionalidad que se requería abordar prioritariamente en el período que se abría en 2006.

el movimiento de los estudiantes secundarios y, justamente, se pusieron forzosamente en la agenda los problemas de fondo cuya resolución se había postergado.

**(d) *La estrategia de compromisos de mediano plazo y ejecución gradual***

Otra dimensión de temporalidad en las políticas de los Ministerios de Educación bajo la coalición concertacionista reside en la práctica de asumir compromisos de duración mediana o larga, incluyendo una estrategia incremental y una ejecución gradual.

Un primer tipo de compromisos incrementales se hicieron posibles en el marco de los Programas convenidos entre el gobierno de Chile y el Banco Mundial<sup>85</sup>. Por su misma naturaleza, los programas obligan a una continuidad según la duración del diseño acordado. Todos ellos incluyen un escalonamiento gradual de acciones y de flujo de recursos, en todo caso sustraídos de la dinámica presupuestaria anual.

Otro ejemplo paradigmático es el Estatuto de la Profesión Docente y las negociaciones y acuerdos con el sindicalismo magisterial. El Estatuto implicó no sólo la implantación legal de un régimen permanente de remuneraciones para los docentes municipales, sino también un compromiso inicial de mejoramiento pactado para los siguientes cuatro años, que fue plenamente cumplido por los dos primeros gobiernos de la Concertación. Pero significó también un compromiso de largo plazo de continuar mejorando las remuneraciones docentes, de protegerlas de cualquier posible depreciación monetaria y de elevarlas por sobre los futuros reajustes de los salarios promedio del conjunto de los salarios del sector público. Este compromiso de largo plazo también se ha cumplido, aunque periódicamente se negocien los montos coyunturales y la duración entre uno y otro acuerdo salarial. Por lo general, han sido períodos bianuales, aunque el actual tiene duración cuatrienal. Estos compromisos se han cumplido y ha habido un significativo incremento sostenido de las remuneraciones reales de los docentes, cualesquiera

---

85. Se trata de los programas MECE Básica y MECE Media ya referidos, a los que se suman el Programa "Chile Califica", con la participación de los Ministerios de Educación, Economía y Trabajo, y los sucesivos Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECE-Sup), que incluyen recientemente inversiones y apoyos al desarrollo de la formación inicial de docentes y a la creación de centros de excelencia en investigación educacional.

sean las coyunturas del crecimiento económico y de las finanzas públicas.

Un tercer ejemplo de continuidad incremental es el Programa Enlaces de Informática Educativa. Éste se inició muy modestamente en 1992, en una escala de 100 escuelas, pero se ha expandido gradual y sostenidamente, no sólo en cobertura, que ya cubre prácticamente a todas las escuelas subvencionadas del país, sino en intensidad y calidad. En el entretanto, el Programa ha ido ampliando sus objetivos y medios, a la par que diversificaba las tecnologías disponibles: de la mera instalación de unos pocos computadores en cada escuela a la ampliación del número en cada escuela y de la cantidad de escuelas incorporadas, a la vez que avanzar a su puesta en red, con acceso a Internet de banda ancha y a veces con conexión satelital, además de abordar el desafío técnico y cultural de entrenar a maestros y profesores (no sólo como usuarios, sino como facilitadores del aprendizaje con las nuevas herramientas).

Finalmente, es indicativo el caso de la política de pasar del doble o triple turno de ocupación de los edificios escolares a la llamada Jornada Escolar Completa (JEC). Como ya se explicó, se trata de un gigantesco compromiso<sup>86</sup>. En 1996 se anunció la política y al año siguiente se inició el esfuerzo, mediante la aprobación de una primera Ley JEC. Se puso como objetivo la adscripción obligatoria de todos los establecimientos subvencionados al año 2002. Posteriormente, hubo que dictar una segunda Ley JEC, que recogiese la experiencia del proceso incompleto de implementación. Como ya se señaló, éste es el caso de una estrategia gradual demasiado compleja y ambiciosa, en la que se ha debido prolongar sucesivamente el plazo fijado.

## **Un Ministerio contraído y una institucionalidad pública más potente**

Sobre el trasfondo de 17 años de expansión y reforma del sistema escolar chileno, al presente están en el tapete, de modo poco esperado,

---

86. Aumentar la permanencia de millones de estudiantes de 30 ó 32 horas semanales en las aulas a 38 ó más de 40 implica no sólo incrementar el *stock* de horas de trabajo docente contratadas, sino enfrentar los problemas de espacio, incluyendo los arreglos para que todos los alumnos tengan las facilidades para alimentarse al mediodía en su establecimiento, además de disponer de una mayor variedad de espacios que las aulas convencionales, para poder albergar los "talleres" u otros tipos de actividades (deportivas, artísticas, etc.) en que se debe invertir el tiempo adicional de permanencia de los estudiantes.

los problemas estructurales de fondo. Lo que hasta 2006 marchaba según un consenso de conciliación y equilibrio entre rol activo del Estado y descentralización con criterios de mercado, o entre la llamada “reforma financiera” de los años 80 y “reforma pedagógica” incremental de los 90 en adelante (Marcel, 2006: 265-267), ha sido puesto en cuestión.

Si bien el logro de mayor calidad y mejores aprendizajes sigue siendo una exigencia unánime al sistema escolar, el requerimiento de equidad e inclusión ha tomado una fuerza inédita. Los desafíos de orden técnico siguen presentes y persisten los debates entre expertos acerca de cómo se logran los propósitos de mejoramiento educacional que comparte toda la sociedad chilena.

Es más, en los últimos dos años se han puesto en primer plano los problemas propiamente políticos de la agenda educacional. Sobre los diálogos entre especialistas y más allá de los consensos alcanzados en los años 90 entre éstos y gran parte de la *élite* política, han irrumpido voces hasta ahora poco escuchadas y actores poco visibles. Sin refinamiento técnico, expresando malestares y aspiraciones difusas más que programas sistemáticos, los estudiantes secundarios abrieron un nuevo escenario. Por ahora, más de conflicto que de consenso, reivindicando posturas radicales que hacen difícil lograr equilibrios y conciliaciones. Es un escenario con más incertidumbres que certezas. Pero es también un horizonte de oportunidades.

En este contexto, es positivo que se discutan abiertamente (en el doble sentido de franqueza, sin tabúes y con participación amplia y en el espacio realmente público) los problemas políticos, y también especializados, de la organización y la institucionalidad de la educación y de las regulaciones fundamentales en que se basa. También se confrontan los problemas de lo que se denomina “la economía política de la educación”, más allá de la demanda universalmente compartida de destinar más recursos públicos.

Desde el foco de este estudio, es también esperanzador que en los ámbitos recién referidos tenga espacio lo que en Chile se ha consignado como “la alta institucionalidad de la educación”. Debates e iniciativas sobre la institucionalidad han cruzado todo el período 1990-2007, pero la mirada se ha puesto más en la escuela y en las estructuras intermedias y, principalmente, en la administración municipal.

Los estudiantes secundarios, entre abril y mayo de 2006 con inusitada fuerza, dirigieron su puntería contra una regulación capital: exigieron la derogación de la LOCE, más por su simbolismo de ser una ley dictada el último día de la dictadura, que por contener en ella las bases del “modelo neoliberal” que ellos rechazan<sup>87</sup>. Demandaron un sustantivo mejoramiento de la educación pública, llegando hasta exigir la “desmunicipalización” de ésta y la recuperación de un rol estatal de administración directa de las escuelas. Más tarde han agregado a la agenda un rechazo a la vigencia del lucro con los recursos educacionales de origen público.

Entre junio de 2006 y el presente, el sistema político ha reaccionado frente a la demanda estudiantil, que tuvo amplio respaldo ciudadano. No es objeto de este informe el análisis pormenorizado de las reacciones, debates y decisiones adoptadas desde entonces, ni tampoco aventurar hipótesis sobre la salida final. El camino futuro de la política educativa chilena no está escrito, es incierto. Por lo demás, el futuro del proyecto político de la Concertación está en cuestión, por el sólo hecho formal que en diciembre de 2009 hay elecciones presidenciales. Hay encrucijadas: en lo inmediato, la suerte de un Acuerdo Nacional para la Calidad de la Educación contraído por los partidos de base parlamentaria, y significativos proyectos de leyes que deben resolverse en lo que resta del período; en una perspectiva más larga, la próxima elección presidencial puede ser decisiva, así como el destino de las movilizaciones sociales respecto de la educación, que a ratos parecen debilitadas, a ratos resurgen.

En todo caso, es importante que en las discusiones y agendas de este momento, el tema de la “alta institucionalidad” educacional, incluyendo la suerte del Ministerio, esté en el orden del día. Como reflejo de sus posturas antiprivatizantes y pro Estado, los movimientos sociales quieren un aparato de gobierno más fuerte en educación, exigen un Ministerio más capaz y agregan una demanda que provenía inicialmente de la nostalgia de los dirigentes del Colegio de Profesores: la creación de una Superintendencia de Educación. En las *élites* políticas y técnicas también hay consenso al respecto, y un proyecto en

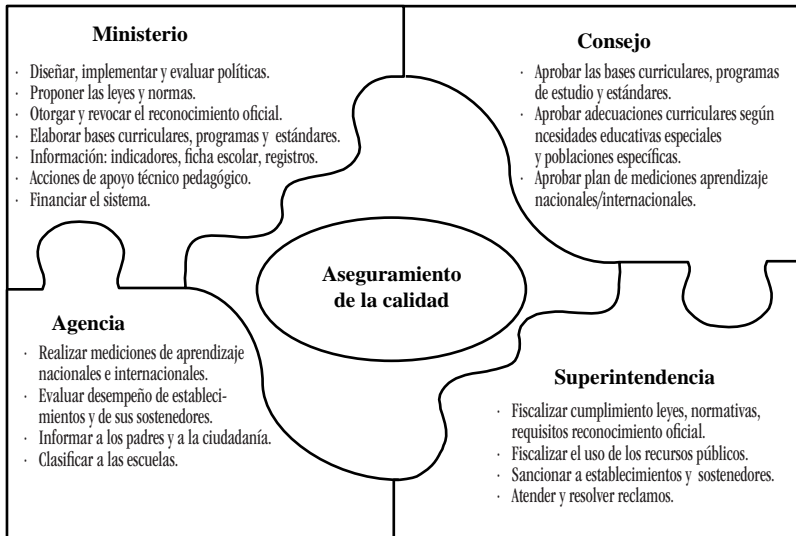
---

87. En rigor, las bases de “la reforma financiera de los años 80” están en las leyes de municipalización de la educación pública y de implantación de un nuevo régimen de subvenciones, ambas de 1980, sin olvidar la Constitución Política que las enmarca, también dictada ese año.



curso en el Congreso Nacional será probablemente aprobado, aunque sean debatibles sus características específicas<sup>88</sup>. También hay bastante acuerdo con referencia al reemplazo del Consejo Superior de Educación creado en la LOCE<sup>89</sup> por un Consejo Nacional de Educación, de composición distinta, con mayor legitimidad, pero siempre encargado de la función de estudiar y aprobar estándares y regulaciones propuestas por el MINEDUC.

### Diagrama 2.3 La nueva estructura institucional propuesta en la Ley sobre Superintendencia de Educación (en trámite)



En este probable esquema de cuatro instituciones articuladas para gobernar el sistema escolar nacional se restringiría el Ministerio a sus

88. Un organismo rector de este tipo fue consignado en las Constituciones históricas de 1833 y 1925 y funcionó realmente entre 1954 y 1973, como alto organismo de planificación educativa. Por otra parte, en el aparato institucional chileno, desde los años 70 se han fundado diversas superintendencias sectoriales (tales como la superintendencia de bancos o la de electricidad y combustibles), como organismos públicos autónomos de control, regulación de mercados y fiscalización, con capacidades energéticas de intervención. Al presente, hay bastante consenso social y político para la creación de un organismo similar para especializar y fortalecer las capacidades regulatorias que los servicios de inspección del MINEDUC no han podido satisfacer. Véase Diagrama 2.3.

89. Véanse referencias al Consejo Superior en los apartados "El Ministerio de Educación: estructura, funciones y su evolución reciente", "Políticas y Reforma Educacional en el período" y "Extender la cobertura: de la pirámide al (casi) rectángulo".

funciones políticas. En una mirada cuantitativa ingenua, se trataría de un empujamiento. Sin embargo, puede tratarse de una contracción acompañada de un fortalecimiento. Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, junto con la capacidad de elaborar y proponer leyes y normas, es una función de una enorme significación. A ello se suma la preservación de una capacidad crítica que ya tiene el MINEDUC: el manejo de las llaves de entrada o salida del campo de la educación escolar, como es la facultad de otorgar el reconocimiento oficial de los establecimientos que quieran educar, así como la de retirar dicho reconocimiento, según los requisitos, condiciones y procedimientos que fije la ley.

Todo ello requiere capacidades a la vez muy complejas y delicadas. Por una parte, legitimidad política y social. Por otra, capacidad de diseño estratégico, basada en una adecuada gestión de información y conocimiento. Particularmente decisiva es la función de elaborar los marcos o bases curriculares, diseñar programas de estudio y generar estándares de aprendizaje, pero también de desempeño: de instituciones y de personal, incluyendo el de docentes y directivos.

La mayoría de estas funciones ya son portadas por el MINEDUC. En ellas tiene experiencia. Lo ha hecho bien en la función de diseñar y proponer políticas y normas legales y técnicas. En este estudio se relevó la significativa y rica experiencia en la generación y aprobación de leyes, así como la gran reforma curricular llevada a cabo desde fines de los noventa. Se describieron también las carencias en orden al diseño estratégico y la perspectiva larga. Se dio cuenta también de su buena experiencia en cuanto a la generación de estándares de desempeño docente y directivo, y su ejercicio inicial en cuanto a estándares de aprendizaje.

La aprobación de normas más estrictas en el proceso de otorgar y revocar el reconocimiento oficial permitiría al Ministerio hacerlo mejor, en un procedimiento crítico que ha llevado históricamente a cabo sin grandes tropiezos, de acuerdo con las circunstancias.

La posibilidad de desplazamiento de funciones específicas hacia nuevos organismos<sup>90</sup> viene a confirmar planteamientos registrados en este estudio. Desde luego, el agotamiento de la estrategia de “estirar”

---

90. Siguiendo la tendencia que se inició con el traspaso de las funciones del Ministerio vinculadas a la promoción de la cultura y las artes que se efectuó en 2003, al crearse el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

de hecho las capacidades del Ministerio, sin afectar su estructura institucional básica y formal. La inserción del Ministerio en un aparato de Estado reacio a modernizarse, la estructura formal heredada y las prácticas burocráticas propias de la cultura administrativa tradicional, unidas a la escala de magnitud de los desafíos de la expansión y el mejoramiento cualitativo de la educación, llevaban a que la fórmula de integrar al Ministerio los nuevos saberes y experiencias en gestión pública, y de acudir a la externalización, pareciera llegar a su límite.

En este sentido, la experiencia ministerial de nueva profesionalización a través de programas y externalización de funciones específicas puede ser un buen insumo para la reestructuración de la alta institucionalidad del sector. Podría decirse que estas estrategias no avanzaron más en el marco del Ministerio normado en 1990 y que es necesario y justificado el desplazamiento de ellas hacia una nueva división del trabajo.

Es muy probable que una decisión de Estado para crear una Superintendencia y una Agencia de Aseguramiento de Calidad (unida a los cambios en el Consejo Superior de Educación) genere las condiciones para insertar en organizaciones nuevas las capacidades profesionales que no encuentran suficiente espacio y condiciones apropiadas en la estructura ministerial actual. Dichas entidades nuevas están diseñándose con criterios del siglo XXI, con autonomía respecto a la pirámide jerarquizada de la administración central del Estado, aunque por supuesto con un fuerte *ethos* de servicio público. Si se funda esta inédita articulación de entidades de gobierno educacional, estaríamos en presencia de una potente modernización de funciones ministeriales, en beneficio de un rol estatal más potente y eficaz.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávalos, Beatrice. 2002. *Profesores para Chile. Historia de un proyecto*, Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Ministerio de Educación. 2007. *Taller internacional sobre gobernabilidad y descentralización del sector educativo, Chile. Dossier*. Santiago de Chile. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios\\_evaluaciones](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios_evaluaciones)>
- Beca, Carlos Eugenio *et al.* 2006. *Docentes para el nuevo siglo. Hacia una política de desarrollo profesional docente*. Gobierno de Chile: Ministerio de Educación. Serie Bicentenario.
- Brunner, José Joaquín. 2002. *Educación e Internet ¿la próxima revolución?* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, Breviarios, N° 376.
- Brunner, José Joaquín y Elacqua, Gregory. 2004. *Informe “Capital humano en Chile”*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, Escuela de Gobierno.
- Castells, Manuel. 2008. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. 1994. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. 2006. *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago de Chile.
- Consortio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos. 2007. *Informe del Sistema Educativo de Chile*, s. l.. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas y Fundación Konrad Adenauer.

- Corrales, Javier. 1999. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Santiago de Chile: PREAL, N° 14.
- Cox, Cristián *et al.* 1997. *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Cox, Cristián. 2005. “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX”. En: Cox, Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Cox, Cristián (ed.). 2005. *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Cox, Cristián. 2007. “Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política”. En: *Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1.
- CyS Consultores. 2001. *Rediseño Organizacional Ministerio de Educación*. Santiago de Chile, marzo.
- Delannoy, Françoise. 2000. *Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism*. Washington: World Bank. Country Studies. Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, junio.
- Elacqua, Gregory *et al.* 2006. *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte. El diseño y las capacidades hacen la diferencia*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Serie Bicentenario.
- Elmore, Richard. 2006. *Leadership as the practice of improvement*. International Conference, OECD activity of improving school leadership, julio.
- Espínola, Viola y De Moura Castro, Claudio (eds.). 1999. *Economía política de la Reforma Educacional en Chile*, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Huidobro, Juan Eduardo (ed.). 1999. *La Reforma Educacional chilena*. Madrid: Popular.

- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2003. *Marco de la buena enseñanza*. Santiago de Chile: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas.
- Gobierno de Chile. 2004. “Informe de antecedentes del país para OCDE: evaluación de las políticas educacionales de Chile”. En: OCDE, *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Centro para la Cooperación con Países No Miembros, pp. 9-101.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2004. *Nueva perspectiva y visión de la Educación Especial, Informe de la Comisión de Expertos*. Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2005a. *Informe de la Comisión de Formación Ciudadana*. Santiago de Chile. Serie Bicentenario.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2005b. *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*, Santiago.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2006a. *Estadísticas de la Educación 2006*. Santiago de Chile: División de Planificación y Presupuestos, Departamento de Estudios y Desarrollo. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Publico/Index\\_estadísticas\\_indicadores](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Publico/Index_estadísticas_indicadores)>
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2006b. *Indicadores de la Educación 2006*. Santiago de Chile: División de Planificación y Presupuestos, Departamento de Estudios y Desarrollo. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Publico/Index\\_estadísticas\\_indicadores](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Publico/Index_estadísticas_indicadores)>
- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación y Universidad Alberto Hurtado-CIDE. 2007. *Estado del arte de la investigación y desarrollo en educación en Chile*, Santiago de Chile. Disponible en:  
<[www.mineduc.cl/planificacion/estudios](http://www.mineduc.cl/planificacion/estudios)>

- Gobierno de Chile, Ministerio de Educación. 2008. *Resultados Nacionales SIMCE 2007*. Santiago de Chile: Unidad de Currículo y Evaluación.
- González, Luis Eduardo y Espinoza, Oscar. 1993. *La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Disponible en: <[www.piie.cl/documentos](http://www.piie.cl/documentos)>
- Gysling, Jacqueline. 2005. “Reforma Curricular: itinerario de una transformación curricular”. En: Cox, Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Hepp, Pedro. 2005. “Enlaces, el programa de informática educativa de la Reforma Educacional chilena”. En: Cox, Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Jara, Ignacio. 2005. “La organización central de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación escolar chilena en los noventa”. En: Cox, Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Leithwood, K.; Seahore, K.; Anderson, S. y Walhlstrom, K. 2004. *How leadership influences student learning. Review of research*, Nueva York, U. Minnesota, U. Toronto, Commissioned by the Wallace Foundation.
- Magendzo, Abraham. 2008. *Dilemas del currículum y la pedagogía: analizando la Reforma Curricular desde una perspectiva crítica*. Santiago de Chile: LOM.
- Marcel, Mario. 2004. “Gobernabilidad educativa, democracia y cuasi-mercados: avances y desafíos en las reformas educacionales en Chile”. En: Tenti Fanfani, Emilio (org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.

- Marcel, Mario y Tohá, Carolina. 1999. “Reforma del Estado y de la gestión pública”. En: Cortázar, René y Vial, Joaquín, *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: CIEPLAN/Dolmen.
- McKinsey & Company. 2007. *How the world’s best-performing school systems come out on top*, septiembre. Disponible en: <[www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds\\_School\\_systems\\_final.pdf](http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_systems_final.pdf)>
- Navarro, Juan Carlos. 2006. *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Santiago de Chile: PREAL N° 36.
- Navarro, Luis y Pérez, Sonia. 2002. *Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile*. París: IIIPE-UNESCO.
- Nervi, Loreto. 2004. *Los saberes de la Escuela: análisis de la renovación disciplinaria en la reforma curricular 1996-2002*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Núñez Prieto, Iván. 1997. “El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997). Una mirada analítica”. En: Cox, Cristián *et al.*, *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Núñez Prieto, Iván (2000), *La construcción del campo y el perfil de los administradores de la educación: el caso de Chile*. Santiago de Chile. Estudio para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, OEI (inédito).
- Núñez Prieto, Iván. 2005. “Fortalecimiento de la profesión docente”. En: *Revista de Educación*, N° 319.
- OCDE. 2004. *Revisión de políticas nacionales de educación. Chile*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Centro para la Cooperación con Países No Miembros.



- Politeia, Soluciones Públicas. 2008. *Estudio Mejoramiento de la Gestión y la Calidad de la Educación Municipal. Informe Ejecutivo*. Santiago de Chile. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios\\_evaluaciones](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios_evaluaciones)>
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos. 2007. *Percepciones y opiniones sobre la supervisión MINEDUC: una aproximación desde los actores de escuelas y liceos focalizados. Informe Final*. Santiago de Chile. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios\\_evaluaciones](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios_evaluaciones)>
- Soto Roa, Fredy. 1997. “La historia del Ministerio de Educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno”, en Cox, Cristián *et al.*, *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Tenti Fanfani, Emilio (org.). 2004. *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO
- Universidad Alberto Hurtado/Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación en Chile. 2008. *Informe final del estudio Estado del Arte de la Investigación y Desarrollo en Educación en Chile*, Santiago. Disponible en:  
<[http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios\\_evaluaciones](http://w3app.mineduc.cl/Ded/Público/Index/estudios_evaluaciones)>
- Weinstein, José (en prensa). “Liderazgo directivo, asignatura pendiente de la Reforma Educacional chilena”. Artículo solicitado para su publicación en *Revista Educacional de la Corporación de Promoción Universitaria*.
- Weinstein, José. 2006. “La negociación MINEDUC-Colegio de Profesores: Chile 2000. Una visión personal”. En: *Diálogo de Políticas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

---

## ANEXO I. BREVE INFORMACIÓN HISTÓRICA

Las grandes etapas del desarrollo educacional pueden sintetizarse como sigue<sup>91</sup>: (a) **la implantación de la escuela**: en la época colonial y primeras décadas de la república, instituciones de la Iglesia y los cabildos abren y sostienen escuelas y colegios, aislados, precarios y de escasísima cobertura; (b) **la construcción de un sistema público de educación**, a partir de 1842: desde arriba, mediante la fundación de la Universidad de Chile y de unos pocos liceos públicos y colegios privados; desde abajo, mediante la fundación de escuelas normales y la siembra de escuelas primarias, organizadas en estructuras estatales; (c) **la masificación de la educación**: aunque la expansión de primaria se inicia en las últimas décadas del siglo XIX, persiste en la primera mitad del siglo XX (haciéndose obligatoria en 1920), se amplía gradualmente a la educación secundaria y superior y adquiere un ritmo acelerado a partir de los años sesenta; todo ello bajo la acción de un régimen institucional mixto, con un Estado activo, regulador y administrador y colaboración privada, hasta 1980; y (d) **la transición a una cuarta etapa**: prácticamente cumplida la tarea histórica de universalización de la enseñanza primaria y secundaria, y con los niveles preescolar y superior en rápida expansión, al presente se pone el énfasis en los problemas de calidad de los aprendizajes y en su distribución social con equidad, en el contexto de la sociedad del conocimiento, la globalización y la disponibilidad e impacto de las nuevas tecnologías.

Tempranamente, el Estado republicano asumió una importante responsabilidad en la provisión y regulación de la educación de todo nivel. La Constitución de 1833 la declaró “atención preferente del Gobierno” y ordenó que se creara una Superintendencia del ramo. Al mismo tiempo, se reconoció la libertad de enseñanza como garantía constitucional. En 1837, se fundó el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública y en 1842 se encargó a la Universidad de Chile la función de Superintendencia de todos los niveles educativos. En 1860, la primera Ley de Instrucción Primaria recuperó la administración de este nivel para una Inspección *ad hoc*, bajo la tutela de la cartera

---

91. José Joaquín Brunner (2002), *Educación e Internet ¿la próxima revolución?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, N° 376.

señalada. En 1927, se fundó un alto órgano estatal especializado en el sector, el Ministerio de Educación Pública, con jurisdicción sobre todas las modalidades del sistema, para administrar la función estatal de prestación del servicio educacional (“Estado Docente”), y regular y estimular la colaboración privada con dicha función. Las universidades del Estado tuvieron autonomía administrativa y académica, y las seis universidades privadas que se fundaron entre 1889 y 1980 gozaron de reconocimiento por ley y funcionaron bajo una liviana y decreciente tutela académica de la Universidad de Chile.

Entre 1927 y 1980, el Ministerio de Educación Pública<sup>92</sup>, en líneas generales, se estructuró como un aparato estatal concentrado y jerarquizado. Se organizó en tres grandes Direcciones, a cargo de las ramas de educación primaria y normal, de secundaria general y de secundaria técnica. De éstas, sólo la de primaria tuvo una estructura territorialmente desconcentrada, en tanto que los establecimientos de las otras ramas eran administrados directamente desde el centro. Esta situación fue haciéndose insostenible en la medida que el propio Ministerio lideró la notable expansión del sistema, particularmente en los años sesenta y setenta.

En el mismo período referido, el aparato de Estado para la educación y la cultura desarrolló expresiones de “desconcentración funcional” que prácticamente se mantienen hasta el presente: la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos; la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales (empresa estatal autónoma, principal ejecutora de la notable extensión y modernización de la infraestructura escolar de la época y que fue suprimida por el gobierno militar en los años 80); la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, responsable de los programas públicos de alimentación, vestuario, becas y otras prestaciones a los alumnos de escasos recursos y que operó la asistencialidad que hizo posible la ampliación de la escolaridad; la Junta Nacional de Jardines Infantiles, fundada legalmente para fomentar y administrar una red pública de centros preescolares, paralelos a la oferta de este nivel en forma de cursos o secciones anexos a los

---

92. Iván Núñez Prieto, “El Ministerio de Educación de Chile (1927-1997). Una mirada analítica”, en Cristián Cox *et. al.* (1997), *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación, pp. 57-100. Véase también Fredy Soto Roa, “La historia del Ministerio de educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno”, en Cristián Cox (1997), *op. cit.*, pp. 11-55.

establecimientos públicos o privados de educación primaria o básica; la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, fundada en 1967, para apoyar y fomentar desde el Estado el desarrollo del conocimiento y sus aplicaciones.

Además de sus estructuras de gestión y operación, salvo la dirección de bibliotecas, todas estas instituciones del sector educación contaron con superestructuras de consulta, representación y participación de una variedad de actores sociales e institucionales, conforme a las características del régimen político de democracia ampliada que rigió hasta 1973. En estas superestructuras participaban el Ministro de Educación y/u otras de las altas autoridades del Ministerio. En el mismo sentido, en 1953 se estableció legalmente la Superintendencia de Educación Pública, como alto órgano ministerial de planificación, asesoría y consulta a las instituciones significativas del sector. Todos estos espacios de representación, articulación de intereses y deliberación fueron suprimidos por el gobierno militar, y sus facultades se concentraron en las autoridades unipersonales que encabezaban y encabezan los organismos arriba señalados<sup>93</sup>.

En 1974, en el marco de la “regionalización” del conjunto del Estado bajo la égida del gobierno militar, se crearon las Secretarías Regionales Ministeriales, con jurisdicción sobre todos los establecimientos preescolares, primarios o básicos y secundarios o de enseñanza media<sup>94</sup>. Esta forma de desconcentración fue atenuada o debilitada por el carácter dictatorial del régimen que la implantó.

---

93. Además de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, suprimida como aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, la Superintendencia fue restringida, hasta 1990, a operar como oficina de planificación y presupuesto del Ministerio y se eliminó, desde 1973, el Consejo Nacional de Educación que era parte de ella.

94. Luis Eduardo González y Oscar Espinoza (1993), *La experiencia de desconcentración y descentralización educacional, 1974-1989*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación, disponible en: <[www.piie.cl/documentos](http://www.piie.cl/documentos)>.

---

**ANEXO II. LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES  
GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL  
ESTADO  
(NÚMERO 18.575, DE 1986, TEXTO ACTUALIZADO  
POR DECRETO CON FUERZA DE LEY NÚMERO 1,  
DE 2001)**

**Artículo 22.-** Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.

**Artículo 23.-** Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta.

El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

**Artículo 24.-** En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley.

**Artículo 25.-** El Ministro será subrogado por el respectivo Subsecretario y, en caso de existir más de uno, por el de más antigua designación;

salvo que el Presidente de la República nombre a otro Secretario de Estado o que la ley establezca para Ministerios determinados otra forma de subrogación.

**Artículo 26.-** Los Ministerios, con las excepciones que contemple la ley, se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, las que estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial.

**Artículo 27.-** En la organización de los Ministerios, además de las Subsecretarías y de las Secretarías Regionales Ministeriales, podrán existir sólo los niveles jerárquicos de División, Departamento, Sección y Oficina, considerando la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifique la respectiva función.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, en circunstancias excepcionales la ley podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes.

**Artículo 28.-** Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 22, inciso tercero, y 30.

La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.

**Artículo 29.-** Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados.

Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente.

Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.

**Artículo 30.-** Los servicios públicos centralizados o descentralizados que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región,

estarán sometidos, en su caso, a la dependencia o supervigilancia del respectivo Intendente.

No obstante lo anterior, esos servicios quedarán sujetos a las políticas nacionales y a las normas técnicas del Ministerio a cargo del sector respectivo.

**Artículo 31.-** Los servicios públicos estarán a cargo de un jefe superior denominado Director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del respectivo organismo. Sin embargo, la ley podrá, en casos excepcionales, otorgar a los jefes superiores una denominación distinta.

A los jefes de servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne.

En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio.

**Artículo 33.-** Sin perjuicio de su dependencia jerárquica general, la ley podrá desconcentrar, territorial y funcionalmente, a determinados órganos.

La desconcentración territorial se hará mediante Direcciones Regionales, a cargo de un Director Regional, quien dependerá jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante, para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

La desconcentración funcional se realizará mediante la radicación por ley de atribuciones en determinados órganos del respectivo servicio.

## ANEXO III. SINOPSIS DE POLÍTICAS Y REFORMA EDUCACIONAL EN LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN: 1990-2008

Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de P. Aylwin	1990	Cambio de paradigma en Política Educativa: Estado responsable y promotor; educación de calidad y competitividad país; equidad como discriminación positiva  Presupuesto: US\$1.179,5 millones	Programa de las 900 escuelas
	1991	<b>Estatuto Docente (N° 1)</b>  Presupuesto: US\$1.284,7 millones	
	1992	Presupuesto: US\$1.459,5 millones	Programa MECE Básica (1992-1997)
	1993	Financiamiento compartido; Incentivos tributarios a donaciones para educación  Presupuesto: US\$1.648,2 millones	
	1994	Presupuesto: US\$1.813 millones	
Gobierno de E. Frei Ruiz-Tagle	1995	Construcción de consensos; Comisión Nacional de Modernización de la Educación; Acuerdo de Agenda Educativa por Partidos Políticos  <b>Estatuto Docente (N°2):</b> más flexible, incentivos colectivos al desempeño (SNED)  Presupuesto: US\$2.010,1 millones	Programa MECE Media (1995-2000)
	1996	Presupuesto: US\$2.283,6 millones	Nuevo Currículum (Educación Básica)



Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar	
1997	Presupuesto: US\$2.503,4 millones	Proyecto Montegrande; Masificación Enlaces, Fortalecimiento Docente; Programa de Formación Inicial, Capacitación, Reforma Curricular	<b>Ley de Jornada Escolar Completa</b>	
1998	Presupuesto: US\$2.747,7 millones		Nuevo Currículum (Educación Media)	
1999	Presupuesto: US\$2.992,9 millones			
2000	Presupuesto: US\$3.247,9 millones			
Gobierno de R. Lagos	2000	Acuerdo Ministerio-Gremio docente: incentivos al desempeño individual; evaluación de desempeño individual; Red Maestros de Maestros	Estrategia focalizada para mejorar retención en Educación Media ("Liceo para Todos")	Nuevo Currículum (Educación Parvularia)
	2001	Presupuesto: US\$3.460 millones		
	2002	Presupuesto: US\$3.744 millones	Implementación de Evaluación Individual de Profesores Programa de Apoyo a Escuelas Críticas	Campaña Lectura, Escritura y Matemáticas Actualización Currículum Educación Básica
	2003	<b>Reforma Constitucional: Extensión de Educación Obligatoria a 12 años</b> Presupuesto: US\$3.948,5 millones	Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar (SACGE); Asignación de Excelencia Docente	Nuevos Programas de Estudio
	2004	Presupuesto: US\$4.221,1 millones	Estrategia LEM (Lectura, Escritura y Matemáticas)	Nuevo Currículum (Educación de Adultos)
	2005	Aprobación Ley que establece la Concursabilidad de Directivos en la Educación Municipal Presupuesto: US\$4.509,5 millones		Actualización Currículum Educación Media Aplicación de SIMCE 4º Básico todos los años

Institucionalidad de los Ministerios de Educación

	Año	Condiciones políticas, financieras y laborales	Programas de mejoramiento y renovación pedagógica	Reforma curricular y jornada escolar
Gobierno de M. Bachelet	2006	<p><b>Movimiento Estudiantil; Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación</b></p> <p>Aprobación Ley que crea Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Acreditación Obligatoria de Carreras de Pedagogía)</p> <p>Presupuesto: US\$4.924,8 millones</p>	<p>Política de Universalización de la Educación Parvularia</p>	<p>Estándares de Desempeño SIMCE: Niveles de Logro Estándares de Contenido: Mapas de Progreso</p>
	2007	<p><b>Acuerdo Político Nacional por la Calidad de la Educación</b></p> <p>Propuestas de Ley General de Educación y Superintendencia de Educación</p> <p>Presupuesto: US\$5.613,3 millones</p>	<p>Implementación del Fortalecimiento y Ampliación de Programa Enlaces</p>	<p>Inicio proceso de consulta nacional sobre Ajuste Curricular (Educación Básica y Media)</p>
	2008	<p><b>Aumento histórico de la Subvención Base;</b></p> <p>Aprobación Ley que crea una Subvención Escolar Preferencial</p> <p>Presupuesto: US\$6.989,1 millones</p>	<p>Fondo para el Mejoramiento de la Educación Municipal</p>	

Fuente: Cox, 2005, pp. 22-23. Actualizado por Gonzalo Muñoz, 2008. Las cifras están expresadas en dólares estadounidenses del año 2008 (al mes de agosto).

---

## **ANEXO IV. EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN: SU RELACIÓN CON EL ENTORNO<sup>95</sup>**

### **Con agencias públicas**

La política estatal sobre educación debe atenerse al tenor de la Constitución que, en su art. 19 N° 10, dice que corresponde al Estado “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica, estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”. El órgano estatal delegado a este efecto es el Ministerio de Educación y *de facto* debe generar las correspondientes políticas públicas.

Por otra parte, siendo Chile un Estado de derecho, con división constitucional de poderes, corresponde al Presidente de la República, con la colaboración de sus Ministros, una relación compleja con los demás poderes, enmarcada en el principio constitucional de independencia de los tres poderes:

- (a) Con el Poder Judicial el Ministerio de Educación prácticamente no tiene relación y sólo está obligado a acatar las decisiones judiciales que puedan afectarlo.
- (b) Con el Poder Legislativo, que está radicado en las dos ramas del Congreso Nacional, Senado y Cámara de Diputados, hay una relación estrecha y activa: por una parte, el Presidente de la República, constitucionalmente, participa en la generación de las leyes y muchas de las más significativas tienen origen obligado en el Poder Ejecutivo; en consecuencia, el Ministerio de Educación participa –por delegación– en la generación de las leyes del correspondiente ámbito. Por otra parte, el Ministerio está sujeto a la potestad fiscalizadora de la Cámara de Diputados y debe informarle obligadamente acerca de sus actos.
- (c) Suele reconocerse la existencia de una suerte de “cuarto poder” de hecho: la Contraloría General de la República, organismo público autónomo que, según el art. 87 de la Constitución, ejerce “el

---

95. La siguiente sección es un resumen actualizado de Núñez Prieto (2000: 16-51).

control de la legalidad de los actos de la Administración”, fiscaliza “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco” examina y juzga “las cuentas de las personas que tengan a cargo bienes fiscales”, lleva la “contabilidad general de la Nación” y otras funciones que le otorga la ley, todo lo cual hace que exista una permanente y estrecha relación entre la Contraloría y el Ministerio, tanto en el nivel nacional como en el nivel regional (dado que existen Contralorías Regionales, con jurisdicción sobre las estructuras regionales y provinciales del Ministerio).

El control de legalidad de los actos del Ministerio de Educación se expresa en que buena parte de los decretos o resoluciones que éste dicta deben ser visados por la Contraloría mediante el llamado acto de “toma de razón”, que es previo a que decretos y resoluciones entren en vigencia. En consecuencia, la administración ministerial siempre tiene encima este control y procura ajustarse a derecho y, en particular, debe tener en cuenta los llamados “dictámenes de la Contraloría”, informes en derecho que ésta elabora a menudo frente a casos particulares y que operan como equivalentes a la jurisprudencia de las cortes de justicia.

Aleatoriamente, la Contraloría realiza inspecciones intensivas a organismos o sistemas del Ministerio, así como a los demás organismos públicos sujetos a su jurisdicción. Por otra parte, la Contraloría ejerce una especie de justicia administrativa. Los particulares o los funcionarios públicos tienen derecho a denunciar ante ella ilegalidades o lesión a derechos, y ésta se obliga a realizar investigaciones o sumarios y a fallar, ordenando o recomendando medidas administrativas o haciendo denuncias a los tribunales de justicia, si en lo investigado encuentra que hay sospecha de comisión de delitos.

Al interior del **Poder Ejecutivo**, el Ministerio de Educación suele mantener una relación difícil con el **Ministerio de Hacienda**, responsable de las finanzas públicas, y dentro de él con la Dirección de Presupuesto, que es la entidad gubernamental encargada de preparar el proyecto anual de ley de presupuesto y de supervigilar la ejecución presupuestaria; todo ello, en el contexto de una vigente orientación de “disciplina fiscal”, del reconocimiento general del subfinanciamiento de la educación sostenida o apoyada por el Estado y de una política

gubernamental que viene otorgando prioridad a la educación. La preparación anual del proyecto de ley de presupuesto, al interior del Ministerio de Educación, da origen a un proceso de planificación presupuestaria, por Divisiones, Departamentos y programas que implica la proposición de objetivos, metas, indicadores de gestión y las correspondientes demandas de asignaciones, procesadas internamente en el Ministerio, para ser negociadas posteriormente con la Dirección de Presupuesto. La negociación técnica suele finalmente combinarse con una negociación política entre ambos Ministros y, en ciertos casos, con una intervención arbitradora del Presidente de la República. La relación se complica cuando, a juicio del Ministerio de Educación, las autoridades financieras no sólo intervienen en la definición del monto de las asignaciones, sino en la definición del tipo de gastos, lo que aparece como una restricción de las facultades del Ministerio especializado. Otros momentos complejos de la relación entre Ministerio de Educación y Ministerio de Hacienda se han dado con motivo de las negociaciones con el gremio docente y con el sistema de financiamiento de los centros subvencionados.

El **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, en contacto cercano con el Presidente de la República, ejerce labores de coordinación entre los Ministerios y de elaboración y monitoreo de las políticas y programas gubernamentales en su sentido más amplio. Además, este Ministerio se encarga especialmente de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Congreso Nacional. En particular, todos los proyectos de ley del Ejecutivo deben pasar por este Ministerio y por su División Jurídica. Equipos de este Ministerio participan, junto con el Ministro de Educación, el Subsecretario de Educación y, eventualmente, jefes de servicio y asesores del MINEDUC, en la exposición y defensa de los proyectos que atañen a esta cartera, sea en sesiones plenarias de los cuerpos legislativos y/o en las comisiones de educación de ambas Cámaras.

También el Ministerio de Educación mantiene una relación importante con la **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**, dependiente del Ministerio del Interior. Esta subsecretaría es la responsable de la relación del ejecutivo con los gobiernos regionales y particularmente con las municipalidades. Dado que éstas son las administradoras de los establecimientos públicos de

educación básica y media y empleadoras del cuerpo docente, es obvio que deben relacionarse con el MINEDUC, como se detallará más adelante. En esta relación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional suele hacer de puente o de facilitadora y para este efecto debe coordinarse con el Ministerio de Educación.

Con los **Gobiernos Regionales**, el MINEDUC mantiene una relación en que hacen de puente las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. Estos órganos desconcentrados<sup>96</sup> del Ministerio de Educación están a cargo de un Secretario que es nombrado por el MINEDUC, aunque a propuesta del respectivo Intendente Regional, quien también es funcionario de confianza del Presidente de la República. Los Secretarios Regionales de Educación integran el Gabinete del Intendente y a la vez dependen del nivel central del MINEDUC, lo que genera una suerte de doble dependencia que a veces genera conflictos, hasta ahora menores.

El Ministerio de Educación se conecta especialmente con varios **organismos públicos de carácter funcionalmente descentralizado**, cuyas leyes orgánicas propias les prescriben que su relación con el Estado o con el Presidente de la República “será a través del Ministerio de Educación” y que están sujetos a la supervigilancia que establece la Ley de Bases. Como se dijo, estos organismos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y no son parte de la estructura del Ministerio. Pero, en la medida que los jefes ejecutivos de estos servicios son designados por el Presidente de la República y son clasificados como funcionarios “de confianza” de éste, y considerando que los recursos principales que los financian están incluidos en el capítulo del Ministerio de Educación en el Presupuesto de la Nación, se configura también una forma de dependencia. Pero ésta se refiere más bien a las orientaciones políticas generales que a las políticas específicas, al manejo de su personal y a la operación de sus programas, para los cuales dichos organismos ejercen plena autonomía. Por lo tanto, el Ministerio de Educación no interviene en estos últimos planos, pero establece las relaciones de supervigilancia

---

96. El término “desconcentración” alude a que, dentro de una estructura más amplia (Gobierno o Ministerio), el organismo tiene capacidades operativas propias, pero delegadas por el organismo superior central. El concepto de “desconcentración” está relacionado con el de “descentralización”, pero no son equivalentes. En Chile, los municipios son autónomos y funcionan con un régimen de descentralización, pero las Secretarías Regionales y Direcciones Provinciales de Educación son dependientes del MINEDUC, en un régimen de desconcentración.

y coordinación que corresponda. Los referidos organismos y su carácter y funciones son las que siguen.

**La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, JUNAEB**, fue creada por Ley N° 17.720, de 1964, aunque es sucesora de otra entidad similar creada a fines de los años 20. Tiene a su cargo la aplicación de medidas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Mantiene, a través de una estructura desconcentrada y descentralizada (en forma de “externalización” de parte de sus servicios), un conjunto de programas de alimentación (provista en las escuelas, por empresas privadas concesionarias), salud, becas, internados u hogares estudiantiles, campamentos de verano y otras prestaciones o beneficios dirigidos a los estudiantes de enseñanza preescolar, básica y media.

**La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT**, fue creada en 1967 para asesorar al Presidente de la República en el planeamiento, fomento y desarrollo de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas. En diversas formas, ofrece apoyo a la producción de conocimiento, a la generación de tecnologías y a la formación de personal científico.

**La Junta Nacional de Jardines Infantiles, JUNJI**, fue creada por Ley N° 17.301, de 1970. Entre sus funciones están las de crear y planificar, coordinar, promover y supervigilar la organización y funcionamiento de “salas cuna”, jardines infantiles, principalmente al servicio de las familias y de los niños de menores recursos, de las edades inferiores a la de seis años. A este efecto, la JUNJI ha desarrollado una estructura nacional desconcentrada que administra las redes de instituciones y programas que hacen efectivos las políticas y programas de educación a su cargo.

**El Consejo Superior de Educación** es un organismo público autónomo creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.962 del 10 de marzo de 1990. Conformado por un conjunto de catedráticos, designados por diversas instituciones y organismos académicos, con independencia del gobierno, pero bajo la Presidencia del Ministro de Educación, el Consejo tiene importantes atribuciones relativas al reconocimiento oficial de establecimientos de enseñanza regular de todos los niveles, a la aprobación de los objetivos

fundamentales y contenidos mínimos de la enseñanza básica y media, a los sistemas de evaluación de la calidad educacional y a una función consultiva del Ministro en materias educacionales.

Al presente, el Ministerio de Educación se relaciona con las **16 universidades estatales** que existen en el sistema de educación superior, las cuales tienen autonomía administrativa, académica y financiera y, por lo tanto, son ejemplos de entidades funcionalmente descentralizadas. A diferencia de los restantes organismos públicos descentralizados, la autoridad unipersonal de cada universidad es un rector electo y no escogido por el Presidente de la República; algo similar ocurre con sus autoridades intermedias (decanos y directores de departamentos), todo lo cual enfatiza la autonomía administrativa y académica de las casas estatales de educación superior. Sin embargo, la dimensión financiera limita la autonomía universitaria; aunque sus presupuestos anuales son elaborados y aprobados o modificados por los organismos colegiados de la propia universidad, parte de sus ingresos provienen del presupuesto general de la Nación, lo cual genera situaciones de dependencia, que afectan la relación con el Ministerio.

La relación entre el Ministerio y las Universidades estatales –y las privadas con aporte financiero estatal– suele canalizarse a través del Consejo de Rectores, aunque también, respecto a situaciones específicas, puede haber interacciones entre las autoridades de alguna Universidad y las autoridades superiores del Ministerio, incluyendo al Jefe de la División de Educación Superior de éste.

Aunque las políticas de educación superior quedan fuera del ámbito de este estudio, hay dos esferas en que dichas políticas son pertinentes: la formación inicial de docentes para la educación parvularia, básica y media, radicada en las universidades, y los procesos de selección de estudiantes para su ingreso a éstas, que tienen como base los aprendizajes escolares. Por otra parte, en Chile, las universidades utilizan la llamada Prueba de Selección Universitaria (PSU) y las calificaciones obtenidas en la educación media como puntajes para decidir la ocupación de sus cupos de ingreso. Este proceso de selección involucra a Ministerio y universidades en dos sentidos: las universidades consideran como insumos de la formación superior los aprendizajes en la enseñanza escolar y, por lo tanto, la calidad de éstos no les resulta indiferente



observándose a menudo apreciaciones críticas respecto a los niveles académicos de los estudiantes que ingresan a sus carreras. En otro sentido, la PSU de hecho ejerce una función de evaluación de los aprendizajes logrados en la educación secundaria y opera como un cierto factor que mide el éxito de los estudiantes o de los establecimientos de educación media, según los resultados logrados en la Prueba.

Del referido conjunto de organismos funcionalmente descentralizados, los más relevantes para efectos de las políticas públicas sobre educación preescolar, básica y media, y las correspondientes relaciones del Ministerio de Educación con ellas, son las siguientes.

La JUNAEB y la JUNJI son dos organismos clave para el desarrollo de las políticas de equidad social y de ampliación de oportunidades que sostiene el Ministerio de Educación. La interacción entre el Ministerio y ambas Juntas puede resumirse en que el Estado demanda de estos organismos ampliación de sus beneficios y coberturas, con la mayor eficacia y eficiencia posible, mientras que las Juntas reclaman del Estado mayor financiamiento para cumplir sus misiones. Un proceso decisivo en este sentido es el de la programación presupuestaria anual en el sector educación, en el que ambos organismos descentralizados negocian con la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio su participación en el anteproyecto de presupuesto del sector, el cual posteriormente es negociado por el Ministerio del ramo con el de Hacienda y más tarde aún, en el Congreso Nacional, con motivo de la discusión de la ley de presupuesto.

Con el **Consejo de Educación Superior**, de acuerdo a la ley orgánica de educación, la relación tiene varias facetas. Normalmente, y en especial en un período de reforma curricular como el que experimenta Chile (desde 1996 y hasta el año 2002, en que quedó completa la renovación de los contenidos educativos en los doce grados de la educación básica y media, además de los comienzos de una reforma curricular para la educación preescolar), el Ministerio propone al Consejo los nuevos objetivos fundamentales y contenidos mínimos por grado y, una vez aprobados, elabora y presenta los planes y programas de estudios para cada grado y cada disciplina o sector de aprendizaje. La ley estipula que el Consejo debe limitarse a aprobar o

rechazar dichos instrumentos. Para tomar estas decisiones, la Secretaría Ejecutiva del Consejo contrata consultorías externas.

El MINEDUC se relaciona indirectamente con las **municipalidades**, por la mediación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior. Pero se relaciona también directamente con cada una de ellas. La Constitución les encargó la “administración comunal” y las definió como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna” (art. 107 de la Constitución de 1980).

Un decreto ley de 1980 traspasó a las municipalidades, entre otros servicios hasta entonces centralizados que dependían del Ministerio de Educación, los establecimientos de educación preescolar, básica y media y las convirtió en entidades “sostenedoras” de tales centros, equiparándolas con los “sostenedores” de establecimientos de educación privada. Más adelante se detallará esta situación.

Por lo tanto, las municipalidades se relacionan con el MINEDUC en dos órdenes de cosas: en **materias técnico-educacionales**, que la legislación de 1980 reservó al Ministerio; y en **materias de financiamiento**, reguladas por el sistema de subvenciones educacionales del Estado, ya referido, a lo que debe agregarse que el MINEDUC tiene implicación directa en el régimen contractual y salarial de los docentes de las escuelas y liceos municipales, aunque no sea su empleador.

Al respecto, debe distinguirse entre la relación cotidiana del Ministerio de Educación con cada municipalidad y la relación relativa a la generación y comunicación de las políticas que finalmente afectan a la administración municipal de los establecimientos públicos de educación básica y media. La primera se concreta, por una parte, en una relación de asesoría, apoyo y orientación técnico-pedagógica, a cargo de profesionales del MINEDUC, entre los cuales están principalmente los llamados “supervisores” y, por otra parte, en una relación de financiamiento y fiscalización, asociada al beneficio de la subvención educacional, que calcula y paga el Ministerio, y los consiguientes actos de control sobre los requisitos para que dicho aporte sea percibido conforme a la ley; todo esto a cargo de los “inspectores” de subvenciones, personal

técnico-administrativo del MINEDUC. Supervisores e inspectores están radicados en los Departamentos Provinciales del MINEDUC y desde allí se desplazan a las escuelas y liceos.

En cuanto a la “bajada” de las políticas nacionales hasta los centros educativos mismos, es necesario primeramente identificarlas en su origen. Algunas de las políticas tienen su origen o se adoptan y se aplican directa y privativamente desde el Poder Ejecutivo y su Ministerio del ramo. A menudo, se implantan mediante decretos supremos firmados por el Presidente de la República y su Ministro de Educación. Hay también políticas que llegan a las escuelas y liceos en forma de orientaciones discursivas o en forma de intervenciones de carácter técnico-pedagógico. Fuera de la comunicación formal de las políticas, mediante discursos ministeriales, documentos especializados y publicaciones diversas, los supervisores son los agentes directos de la llegada de las políticas a los establecimientos educativos, a su personal y a sus comunidades. Junto a ellos, contribuyen a esta función, profesionales del Ministerio de los niveles central y regional que también visitan escuelas y liceos o convocan al personal docente a reuniones y otras interacciones situadas en comunas, provincias o regiones.

### **Con actores sociales e institucionales privados**

El Ministerio de Educación mantiene relaciones con diversos **actores sociales**, a fin de ejecutar sus políticas, de comunicarlas, de lograr adhesión en torno a ellas o de neutralizar oposiciones y críticas. Al mismo tiempo, estas relaciones se sostienen para reunir información sobre los problemas de la educación y sobre los efectos de las políticas gubernamentales en el sector.

Una de las principales organizaciones representativas de actores sociales involucrados más directamente en la educación escolar es el **Colegio de Profesores de Chile**. El Colegio es, jurídicamente, una asociación gremial de tipo profesional que afilia a la mayoría de los profesionales de la educación prebásica, básica y media y es particularmente representativo de los docentes bajo administración municipal.

En los hechos, el Colegio de Profesores se comporta como un sindicato nacional de los docentes y está afiliado a la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, principal organización laboral del país.

Desde 1990, el Colegio de Profesores viene negociando periódicamente con el gobierno los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes. Se trata de una negociación respecto a condiciones básicas, que no excluye la negociación de los docentes con sus empleadores municipales o privados, en forma directa, a nivel local o de establecimiento.

La práctica de negociación colectiva entre el Colegio y el Ministerio tiene un doble origen: por una parte, en la tradición de sindicalismo docente que aquél heredó de las organizaciones magisteriales históricas, anteriores al golpe militar de 1973, acostumbradas por décadas a relacionarse con su empleador casi monopólico, que era el Ministerio de Educación. El Colegio ha tendido a replicar la cultura “centralista” del sector docente y de sus organizaciones históricas.

Por otra parte, por efecto de una política ministerial hacia los docentes, que se tradujo en la aprobación, en agosto de 1991, del Estatuto de los Profesionales de la Educación, Ley N° 19.070 (su versión actual es el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Educación, de 1997). Este cuerpo legal configura el status legal de la profesión docente en Chile y, particularmente, las condiciones contractuales de los docentes de la educación prebásica, básica y media, de los sectores municipal, particular subvencionado, particular pagado y de corporaciones de administración de liceos técnico-profesionales.

El Estatuto Docente, en su origen, fue una respuesta del nuevo gobierno de los años 90 a la demanda del magisterio a quien, en los años 80, se le habían impuesto condiciones extremas de mercado, y que mayoritariamente aspiraba a recuperar la condición de gremio protegido y regulado por el Estado e incluso a revertir su “municipalización” y a volver a la jurisdicción del Ministerio de Educación.

El Estatuto Docente, entre otras materias, fijó el valor de la hora de trabajo docente en 1991 y estableció la reajustabilidad anual de éste; al mismo tiempo, estableció que las subvenciones estatales a la educación prebásica, básica y media debían reajustarse anualmente en el mismo

porcentaje, con lo que ató la evolución del financiamiento público de la enseñanza escolar a la evolución de las remuneraciones docentes; de este modo, la decisión política de fijar periódicamente el valor del trabajo docente se convirtió en una de las principales decisiones de política educativa contingente que, obviamente, no sólo interesaban al Ministerio y al gremio magisterial.

Aunque las decisiones sobre los sueldos de los educadores se toman por ley, es una materia que implica mayor gasto fiscal y en ella sólo tiene iniciativa el Poder Ejecutivo; los parlamentarios sólo pueden rechazar o rebajar los montos que propone el gobierno, pero no pueden acordar un mayor gasto. En consecuencia, esta decisión es del Ejecutivo, lo que la torna una decisión clave en la relación entre el Ministerio de Educación y el interesado gremio docente.

Para los primeros cinco años, a contar desde 1991, el Estatuto mismo, además de fijar el valor de la hora de trabajo, programó los porcentajes de incremento anual, con el objeto de alcanzar remuneraciones satisfactorias, que no se podían financiar de inmediato. Para este efecto, creó el llamado Fondo de Recursos Complementarios, que permitiría asignar, vía aumento de la subvención estatal, a cada empleador los dineros necesarios para hacer frente al mejoramiento periódico de las remuneraciones de sus docentes. Se protegía también este mejoramiento contra la inflación, estipulando que la subvención estatal se incrementaría en el mismo porcentaje y oportunidad en que se elevasen las remuneraciones del conjunto de los trabajadores del sector público.

En los años 90, la negociación bianual sobre salarios se convirtió en la principal forma de relación entre el Gobierno y el Ministerio de Educación, por un lado, y la organización representativa de los profesionales de la educación, por el otro. Pero la negociación no se ha limitado a la disputa sobre el monto de las remuneraciones. Ha incluido también otras materias, relativas a condiciones de trabajo, que tienen directa incidencia en los procesos de reforma educativa. En 1993, se acordó entre ambas partes abrir “un diálogo nacional sobre la modernización de la educación”, lo que fue tomado al año siguiente por el nuevo gobierno del Presidente Eduardo Frei en forma de una convocatoria solemne a dicho “diálogo”, en el cual participaron

en diversas formas y grados representaciones de la diversidad de actores comprometidos en la educación. Sus diagnósticos, debates y recomendaciones estuvieron en el origen del proceso de reforma general del sistema escolar que se inició en 1996.

La negociación periódica entre Colegio y Ministerio se ha repetido cada dos años entre 1994 y 2006, aunque en este último se firmó un acuerdo de cuatro años de duración.

En los procesos de negociación salarial, ha habido varias constantes. Una de ellas es el resultado positivo del sostenido aunque siempre insuficiente incremento de las remuneraciones de los profesionales de la enseñanza, claramente por encima de las mejoras del resto del sector público y del resto de los trabajadores de la producción de bienes y servicios. Parte de este proceso se explica por la prioridad dada por la sociedad chilena y por los gobiernos democráticos al mejoramiento de la educación. Otra de las constantes es que la negociación y el trámite parlamentario de las correspondientes leyes se ha convertido en momento y espacio para generar, de común acuerdo entre las partes, cambios legales e innovaciones en las condiciones de empleo, con implicaciones en la gestión educacional. En las primeras negociaciones, por el general, este común acuerdo resultaba de iniciativas o propuestas ministeriales, pero en las más recientes ha ido resultando también de demandas magisteriales. Esto refleja una segunda constante en la relación entre Ministerio y Colegio.

El gremio docente ha ido, progresivamente, avanzando desde un estrecho reivindicacionismo laboral a una creciente responsabilidad profesional por la suerte del sector. Es interesante señalar que, en comparación siempre relativa, ha habido en el Colegio un cierto giro hacia enfoques profesionalizantes, acompañados de una postura crítica al modelo de organización y gestión política y financiera del sistema escolar.

Otra es la relación del Ministerio con las **organizaciones representativas de sostenedores de establecimientos privados**. Con el conjunto de estas organizaciones existe una típica relación propia de los procesos de descentralización, entre quien transfiere poder y competencias y quienes las reciben y ejercen. Al mismo tiempo, dadas

las características de la privatización de la educación chilena, es una relación entre agentes de mercado y el ente estatal que regula dicho mercado, con la peculiaridad que una parte de dichos agentes, además, reciben la mayor parte de su financiamiento, y otros apoyos, de parte del mismo ente estatal regulador. En consecuencia, la relación es de carácter político, en torno a poder, autonomía y regulación, y también tiene una forma de lucha por recursos.

Desde 1993, a poco de haberse dictado la ley que las democratizaba en su generación, las municipalidades están organizadas en una corporación privada sin fines de lucro conocida como **Asociación Chilena de Municipalidades**. La Asociación opera como uno de los más importantes grupos de presión existentes en el país, dada su representatividad y el pluralismo político de su directiva, en la cual están representadas de manera aproximadamente proporcional todas las corrientes partidarias a las que pertenece la gran mayoría de los alcaldes y concejales del país.

El Ministerio tiene una importante interacción con la Asociación de Municipalidades, tanto a nivel central como a nivel regional (la Asociación está estructurada en “capítulos regionales”, a lo largo del territorio; estos últimos se relacionan frecuentemente con las autoridades regionales y provinciales del Ministerio de Educación). La Asociación tiene, en su estructura nacional, una Comisión de Educación, presidida por un Alcalde e integrada por autoridades de diversos municipios, técnicos de los organismos comunales de administración educacional y otros técnicos propios de la Asociación. Obviamente, la relación entre la Asociación y el Ministerio se operacionaliza más estrechamente con esta Comisión que con la directiva general de la Asociación.

El principal tema de discusión entre Ministerio y Asociación de Municipalidades (en el que también terea la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior) es el financiamiento estatal de los establecimientos públicos. A lo largo del período, la Asociación ha demandado no sólo un incremento de las subvenciones estatales, sino también una modificación del carácter de éstas y de los mecanismos específicos según los cuales se asignan, en tanto que el Ministerio, sin perjuicio de abrirse a diversos ajustes en el régimen de subvenciones, ha defendido su existencia.

También ha sido motivo de interacción la administración de personal en general, pero, particularmente, la gestión de personal docente. Como se ha señalado, las municipalidades son las empleadoras legales del personal de los centros educativos públicos. Sin embargo, los recursos para financiar las remuneraciones del personal provienen principalmente de la subvención estatal a la educación. Desde 1991, además, la administración del personal de “profesionales de la educación” debe hacerse conforme a una normativa específica (que en el caso de este personal sustituye a la legislación laboral común), el Estatuto Docente. Esta ley, que tuvo su origen en el Ministerio de Educación, es expresión de una política de esta cartera, que además es la encargada de velar por su cumplimiento, particularmente en determinados aspectos contractuales entre los empleadores municipales y sus docentes.

Por último, en la década pasada, de hecho se instituyó el compromiso estatal de mejorar progresivamente los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes (municipales y también de aquellos que dependen de las escuelas y colegios privados con financiamiento estatal). Sea que estén programados en el Estatuto de 1991, sea que resulten de negociaciones colectivas *de facto* con la organización representativa de los docentes, el Estado, a través del Ministerio, se ha responsabilizado de financiar dichos mejoramientos. La Asociación de Municipalidades ha criticado que la política de mejoramiento docente se discuta y decida a escala nacional, entre el Ministerio y el Colegio de Profesores de Chile, sin participación de los empleadores efectivos de los docentes. La Asociación es partidaria de que las condiciones de empleo y de remuneración se discutan y decidan localmente, con cargo a subvenciones estatales mejoradas. Por su parte, el Ministerio ha sostenido que la desigualdad de recursos y capacidades de gestión de las municipalidades obliga a regulaciones e intervenciones nacionales que protejan los objetivos de equidad y de mejoramiento cualitativo de la educación que inspiran la política de Estado en educación. Descentralizar las normas que regulan la profesión docente significa crear condiciones de desigualdad como las que primaron en los años 80, con detrimento de la oferta educacional de las comunas pobres. Adicionalmente, el Ministerio sostiene permanente preocupación por la correcta utilización de los recursos



públicos que asigna y sospecha que cierta cantidad de municipios no realiza una adecuada gestión, no sólo en lo relativo al personal sino también respecto a toda la administración de los establecimientos educativos.

También ha sido tema de debate entre Ministerio y municipalidades la llamada “doble dependencia” a que están sometidas las escuelas: del Ministerio, en el ámbito técnico-pedagógico; y de la Municipalidad, en el ámbito del financiamiento y la administración de bienes y de personal. En efecto, los centros educativos públicos están bajo la jurisdicción normativa del Ministerio de Educación en lo que respecta a los objetivos curriculares, planes y programas, formas de evaluación y otros aspectos técnico-pedagógicos, además de la creciente intervención directa del Ministerio en los establecimientos, en forma de programas de mejoramiento y, particularmente desde 1996, afectados por la convocatoria a una ambiciosa reforma educativa.

**Los sostenedores de establecimientos privados de educación** se agrupan en varias organizaciones nacionales que interactúan con el Ministerio. Algunas representan a los sostenedores de tipo lucrativo, en su mayoría ingresados al sistema con motivo de la política de fomento al desarrollo de la iniciativa privada en educación adoptada por el gobierno militar a comienzos de los años 80. La principal es la Confederación Nacional de Sostenedores de Educación Particular, CONASEP. Otras entidades, particularmente las llamadas FIDEs (Federaciones de Instituciones de Educación: FIDE básica, FIDE técnica y FIDE secundaria), representan a sostenedores de establecimientos particulares de la Iglesia Católica (aunque no obligadamente; a las FIDEs pertenecen también algunos sostenedores laicos), cuyos establecimientos en buena parte fueron fundados antes de las leyes de 1980. Entre ambos grupos de instituciones, hay intereses comunes y hay matices de enfoque.

Las instituciones referidas se unen en una común defensa del principio de libertad de enseñanza y en colocar la gestión de establecimientos educacionales privados al amparo del principio constitucional de propiedad privada y su corolario, la libertad de gestión. En consecuencia, demandan ampliación de la autonomía de los centros educativos y limitación a las facultades del Estado en materia de educación. Más en particular, son defensoras del sistema de subvención

estatal a la educación, postulan la elevación de su valor y reformas a los mecanismos de asignación; critican que el Estado invierta en los programas ministeriales de mejoramiento de la calidad y la equidad en educación y prefieren que esos recursos se inviertan directamente en los establecimientos en forma de subvención, que es fundamentalmente de libre disposición de los sostenedores.

Las organizaciones de sostenedores privados buscan legitimarse aduciendo que la educación en sus manos es más eficaz y eficiente que la municipal. Aunque las subvenciones para uno y otro sector son legalmente iguales por alumno, dados los mismos niveles y modalidades de enseñanza y dada la misma localización regional de ambos, es cierto que en su conjunto el Estado invierte más en las escuelas municipales que en las privadas subvencionadas. Pero, argumenta el Ministerio, esta distribución no se debe a una discriminación ilegal sino a una aplicación legítima del principio de equidad y discriminación positiva.

En efecto, diversas políticas públicas llevan al Ministerio –con el debido respaldo legal– a invertir más recursos financieros y más apoyo material y técnico en los establecimientos de más bajos resultados, para mejorarlos, y de poblaciones de más bajos ingresos, para compensar sus desventajas. En esta política ministerial de distribución de recursos resultan favorecidos los establecimientos municipales y desfavorecidos los privados subvencionados. Pero el fundamento de esta distribución diferencial, según el Ministerio, no es una preferencia ideológica sino una opción política, basada en el hecho objetivo que la educación pública municipal atiende en mayor proporción a las poblaciones más vulnerables. Por otra parte, en la vocación municipal de atención universalista y no discriminatoria estaría la razón de sus menores resultados comparativos. En las escuelas privadas pagadas por las familias, con altos rendimientos, están los alumnos de más alto capital cultural y recursos materiales que favorecen sus altos resultados. En las escuelas privadas subvencionadas por el Estado suelen matricularse “los menos pobres de los pobres” y, aunque suelen obtener mejores resultados, según la argumentación ministerial, obtienen menos recursos y apoyos estatales por no requerirlos con prioridad.

Por otra parte, de hecho, el Ministerio tiende a mirar con sospecha la educación privada, a encontrar en ella comportamientos selectivos

y discriminatorios que casi no existen en el sector municipal. En este contexto, podría decirse que las relaciones entre el Ministerio y las organizaciones de sostenedores han sido frías y distantes. Las organizaciones se diferencian de las dimensiones institucionales, financieras y de gestión de la política educacional de los gobiernos de Concertación, aunque por lo general y en lo fundamental apoyan críticamente la reforma educativa. El Ministerio, por su parte, se ha abstenido de vulnerar la descentralización y la libertad de enseñanza, dentro de los límites legales de ésta, y ha trabajado por ampliar la autonomía curricular y pedagógica de los centros, pero mantiene una actitud vigilante ante la sospecha del sesgo discriminatorio de la educación privada.

Las formas de relación entre el Ministerio y las organizaciones de sostenedores son las negociaciones, el juego de presiones, el debate público, el intercambio de documentos escritos y otras propias de un contexto de democracia política. Con motivo de la discusión parlamentaria de proyectos de ley relativos a educación, las Comisiones de Educación de ambas Cámaras legislativas consultan a las partes interesadas, entre ellas a las referidas organizaciones y, desde luego, a las autoridades y asesores ministeriales.

Los sostenedores de educación privada tienen tras de sí importantes respaldos culturales y políticos: los llamados “poderes fácticos”. En efecto, pueden contar con el apoyo del empresariado, de la Iglesia Católica –con matices y reservas que se considerarán más adelante– con las grandes cadenas periodísticas que forman opinión y con los partidos de oposición.

La relación con las **entidades gremiales de empresarios** es también para el Ministerio de Educación una relación multifacética. Los temas de agenda pública que conectan a las organizaciones empresariales con el Ministerio de Educación son principalmente los que siguen:

- (a) la gestión de las corporaciones de administración delegada de establecimientos técnicos, fundadas por asociaciones gremiales de empresarios de las diversas ramas de la producción de bienes o servicios;

- (b) el currículum, la gestión y el financiamiento de la educación media técnico-profesional en su conjunto, en relación con el desarrollo del país, de la producción y del mercado de trabajo; por otra parte, empresarios y equipos técnicos de las organizaciones por ramas de la actividad económica han participado activamente en la construcción del currículum de las especialidades de la educación técnico-profesional, entre 1997 y el presente, aportando sus conocimientos sobre la tecnología y el mercado de empleo prevaleciente en cada sector;
- (c) la reforma de todo el sistema escolar, como tema-país; en este sentido, personeros representativos del empresariado participaron en el diálogo fundacional de la reforma educativa en 1994, constantemente hacen uso de sus espacios en los medios de comunicación para referirse a temas educativos y, por otra parte, contribuyen económicamente a sostener centros político-académicos tipo *think tanks*, que crecientemente están haciendo análisis y generando opinión sobre asuntos educacionales.

Además de la relación con las organizaciones, el Ministerio se relaciona también con **empresas individualmente consideradas**. En efecto, los organismos intermedios y locales del Ministerio tienen interacciones con empresas que, en distintas formas, apoyan a establecimientos o programas ministeriales, sea en forma de donaciones u otros apoyos como la participación de empresarios en los Consejos Asesores que han fundado muchos de los liceos técnico-profesionales.

Especial referencia merece la relación entre el Ministerio y la **Iglesia Católica**, ampliamente mayoritaria en el país. En principio, se trata de una relación entre el órgano estatal y la condición terrenal de la Iglesia como sostenedora de numerosos establecimientos privados, pertenecientes a los diversos obispados y a órdenes del clero regular. En este sentido, vale lo dicho para la relación entre el Ministerio y las demás entidades de sostenedores. Sin embargo, caben algunas distinciones o peculiaridades en esta relación. Por una parte, la influencia y legitimidad de la Iglesia son muy superiores a las de otras organizaciones de sostenedores. Se considera a la Iglesia Católica uno de los principales “poderes fácticos” del país, con una capacidad de presión semejante a la del gran empresariado, las fuerzas armadas y

los grandes grupos propietarios de medios de comunicación. Por otra parte, la Iglesia mantiene una estructura administrativa y técnica propia para los asuntos educacionales: el Departamento de Educación de la Conferencia Episcopal de Chile, presidido por un obispo, al cual se subordinan las vicarías o departamentos educacionales de los distintos arzobispados u obispados, y las estructuras similares que tienen algunas de las grandes órdenes educadoras, como la Compañía de Jesús, la orden salesiana y otras (esta últimas ligadas además a sus estructuras supranacionales). Además, la Iglesia ha contado con el soporte de organismos propios de investigación y consultoría, y de las facultades de educación de varias de las universidades de la Iglesia, que producen conocimiento útil a toda la estructura y la obra educacional de la Iglesia.

En el plano de relación entre el Ministerio y la Iglesia como sostenedora, debe señalarse además que hay cierto matiz en la defensa que hace la Iglesia de la libertad de enseñanza. En el caso de Chile, la Iglesia mantiene también posiciones de cierto “progresismo”, en el sentido de valorizar también el derecho a la educación y de aceptar sin gran oposición el rol regulador del Estado en educación, quizás como eco de un histórico equilibrio y de una coexistencia pacífica entre educación privada e Iglesia, y Estado laico, construidos fatigosamente en Chile en la primera mitad del siglo XX.

El otro plano en que se ha desarrollado la relación Iglesia-Ministerio es el curricular y pedagógico, con evidente incidencia cultural o ideológica. Independientemente de su condición de sostenedora de establecimientos privados, la Iglesia Católica ha participado en los procesos de generación y aprobación de los objetivos y contenidos de la educación escolar y, en menor medida, en las discusiones sobre pedagogía. Los gobiernos de la Concertación han tenido buen cuidado de consultarla debidamente, no obstante que en Chile existe, desde 1925, separación entre la Iglesia y el Estado. Particularmente, en la gestación de la Reforma curricular iniciada en 1996, esta participación ha sido importante, aunque no decisiva, puesto que se ha consultado también a otros actores significativos.

La relación con las **familias de los estudiantes** está marcada por una situación objetiva: no es el Ministerio el directo proveedor del servicio

educativo, sino los sostenedores. Sin embargo, como efecto de una larga tradición cultural, la sociedad y particularmente los padres y madres de familia ven al Ministerio como el responsable de dicha provisión. A menudo, individualmente o en grupos, los padres y madres de familia acuden al Ministerio en busca de protección ante irregularidades o derechos que estiman negados o vulnerados por sostenedores, directivos o docentes de las instituciones que atienden a sus hijos. Hay familias que buscan apoyo asistencial, como alimentación, becas, internados, etc., no obstante que existe descentralizadamente la JUNAEB ya identificada. Otras familias requieren información, como ubicación de establecimientos, requisitos de acceso, indicadores de calidad y otros datos. Pensando principal aunque no únicamente en las familias, el Ministerio ha creado en cada Departamento Provincial una Oficina de Información sobre Educación y Cultura, OFIEC, a cargo de personal especializado y con recursos documentales e informáticos para proveer datos y consejo respecto a las consultas y demandas de la población.

El Ministerio, desde comienzos de los años 90, ha comprendido la importancia de las familias para la educación de las nuevas generaciones. Un primer paso para potenciar su participación en los asuntos educativos fue lo que se llamó “la democratización de los Centros de Padres y Apoderados” (esta última es la expresión chilena para significar “guardadores” o “tutores” de los alumnos, sean ellos padres biológicos, parientes cercanos o personas responsables o a cargo de los mismos). Los Centros o asociaciones de padres de familia son antiguos en la historia educacional chilena. Se han fundado por establecimientos, con estructuras filiales por grado o por aula (“por curso”, en el lenguaje educacional del país). En un sistema centralista y con un magisterio tempranamente profesionalizado, su rol ha sido de colaboración o apoyo suplementario, sin que exista una tradición de participación en la gestión, y menos en las decisiones pedagógicas.

Si bien en muchos establecimientos públicos y privados existen Centros de Padres autónomos, en la década del 90 no han surgido entidades que los agreguen a niveles regionales o nacionales ni en general se ha avanzado desde el tradicional rol de colaboración, no obstante que diversas medidas legales abren oportunidades de participación en decisiones importantes. Entre otras, los centros de padres pueden pedir o respaldar la petición para que el Alcalde entregue al Director

de escuela o liceo facultades para administrar los recursos propios del establecimiento (en Chile, las instituciones educativas públicas no tienen personalidad jurídica propia y quien administra su patrimonio es el Alcalde como cabeza del municipio). Sin el respaldo del centro de padres y del claustro de profesores del establecimiento (“consejo de profesores” en el lenguaje del país), el Alcalde no puede delegar tales facultades. Por otra parte, si se conceden, tanto el centro de padres como el consejo de profesores deben recibir cuenta anual del ejercicio de las facultades delegadas. El Ministerio de Educación ha estado fomentando que se utilice este mecanismo de gestión y participación, sin suficiente éxito.

Del mismo modo, para ingresar a la Jornada Escolar Completa y recibir el correspondiente incremento de la subvención, las escuelas y liceos deben presentar un proyecto sobre el uso educacional que se dará a la ampliación del horario. Este proyecto también debe ser consultado y contar con el respaldo de las organizaciones de padres y de docentes de los establecimientos. Lo mismo vale para el proyecto con que muchos establecimientos deben concursar para obtener fondos para ampliar la infraestructura requerida para la extensión de la jornada.

Una reciente ley obliga a que en todos los establecimientos educacionales financiados con recursos estatales funcione un **Consejo Escolar**, con capacidades consultivas y de representación. Los Consejos están integrados por las autoridades de la escuela o liceo, representantes de la organización de padres, de los docentes y asistentes de la educación y de los propios alumnos (en el caso de centros de enseñanza secundaria).

Más allá de oportunidades específicas como las que la política educacional ha querido crear, hay otro hecho anterior que ha modificado la presencia de los padres en la institucionalidad escolar: el financiamiento del 90% de los establecimientos depende, desde 1980, del flujo de alumnos. Cada alumno que ingresa o permanece en un centro educativo significa también flujo positivo de recursos. Cada alumno que lo abandona es pérdida de recursos. En consecuencia, administradores, directivos y docentes han debido modificar los tradicionales comportamientos autoritarios y excluyentes y, por lo general, desarrollar comportamientos que atraigan o retengan a las familias.

---

### **III**

## **Institucionalidad de los Ministerios de Educación**

**Análisis comparativo de los procesos de reforma  
educativa de Chile y la Argentina en los años 90**

*Inés Aguerondo, Iván Núñez Prieto y José Weinstein Cayuela*



---

## INTRODUCCIÓN

En el marco del estudio realizado por el IIPE-UNESCO Sede Buenos Aires sobre las capacidades institucionales de los MdE de Chile y la Argentina para realizar la doble tarea de impulsar la expansión de cobertura y al mismo tiempo diseñar y poner en práctica una reforma curricular y pedagógica en todos los niveles de la enseñanza, este trabajo describe las diferencias y semejanzas entre los procesos de ambos países.

El IIPE-UNESCO Sede Buenos Aires analizó en estos dos países el papel desempeñado por el MdE desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, tomando como punto de partida la apertura democrática posterior a los gobiernos militares<sup>97</sup>. En ambos casos estas “Reformas de los 90” han tenido un peso particular y consiguientemente han dejado una serie de resultados, aun cuando el proceso de construcción de institucionalidad de los Ministerios respectivos ha tenido características distintivas. Una primera diferencia muy clara es que en Chile el período estudiado (1990-2007) es bastante homogéneo desde el punto de vista de los procesos económico y social y, si bien se han sucedido cuatro períodos electorales, todo este lapso ha sido gobernado por una misma coalición de partidos (la Concertación Democrática). La Reforma se inicia entonces con objetivos acotados de expansión y equidad, a los que progresivamente se incorporan los más sustantivos referidos a la calidad.

En la Argentina el lapso es más largo (1984-2007), pero en este tiempo acaecen procesos económicos y sociales muy turbulentos y se alternan dos partidos políticos<sup>98</sup> en el gobierno del país. Este contexto tiene indudables repercusiones en la continuidad y el ritmo de la política educativa al punto que se puede afirmar que el proceso de reforma chilena se produce a lo largo de los diecisiete años posteriores a la apertura democrática, mientras que en el caso de la Argentina ésta se concentra en los períodos de gobierno justicialista, especialmente en el primero de

---

97. Este proceso tiene lugar en Argentina en 1984 y en Chile en 1990.

98. Se alternan el Partido Radical (1984-1989 / 2000-2002) y el Partido Justicialista (1989-1999 / 2003-2007).

ellos<sup>99</sup>, aun cuando existen dos antecedentes importantes que actuaron como facilitadores: el Congreso Pedagógico y la Ley de Transferencia. El primero de estos antecedentes se produce inmediatamente después de la apertura democrática (1983-1989, primer gobierno radical). En este período, el interés del gobierno nacional por la educación se manifestó en la habilitación de un profundo proceso de participación ciudadana, plasmado en el Congreso Pedagógico (1984-1988), que sentó las bases para la sanción de la primera ley general de educación del país (Ley Federal de Educación, 1993), cuya aplicación fue el objetivo de la Reforma. El segundo antecedente facilitador fue el proceso de transferencia de la totalidad de los servicios educativos a las provincias (1991, primer gobierno justicialista) que abrió el espacio para una serie de cambios en la institucionalidad del gobierno de la educación y para el diseño y puesta en práctica de una reforma educativa.

En síntesis, el proceso chileno se caracteriza por su gradualidad y continuidad mientras que en el caso argentino la estrategia fue la rápida implementación de un cambio profundo e integral cuyo objetivo está dado por la sanción de una Ley y el cambio institucional facilitado por la transferencia.

---

99. Durante ese primer período justicialista (1989-99) se suceden cuatro ministros de educación. La Reforma se inicia con el segundo, Jorge Rodríguez (1993), y es mantenida por los dos siguientes, Susana Decibe y Manuel García Solá.

---

## 1. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE LA EDUCACIÓN

Los dos países difieren históricamente en sus modelos de organización y administración de la educación. Chile es un país de organización unitaria que instaló desde 1980 una organización descentralizada en la que la administración de las escuelas la realizan personas o instituciones municipales (estatales) o privadas denominadas “sostenedores”. La matrícula total de la educación básica asciende a 3 millones 600 mil alumnos. El Estado sostiene el 97% del total de los 11.671 establecimientos educativos. La mitad de ellos son de régimen municipal (51,2%), el 41,9% de régimen privado subvencionado y el resto son escuelas pagadas por las familias, que no reciben subsidio<sup>100</sup>.

La Argentina es un país federal cuyas 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) administran la totalidad de sus servicios educativos (excepto las universidades) desde 1992<sup>101</sup>. Existen 43.185 establecimientos y casi 11 millones de alumnos (10.911.845). Alrededor de un cuarto de la matrícula pertenece al sector privado (25,9%). Gran parte de los establecimientos de este sector recibe porcentajes de subsidio del Estado que van del 20% al 100% de los sueldos docentes. El Ministerio nacional tiene desde 1993 (Ley Federal de Educación, LFE)<sup>102</sup> como una de sus funciones la de garantizar la unidad del sistema educativo nacional. A estos fines existe un Consejo Federal de Educación constituido por los ministros de todas las provincias y liderado por el ministro nacional.

---

100. En 1993 se introdujo por ley una modalidad adicional de apoyo para los establecimientos de educación media subvencionados: el “financiamiento compartido” o copago que permite que los centros puedan cobrar moderados derechos de matrícula, manteniendo la subvención estatal ordinaria.

101. En 1991 se sancionó la Ley de Transferencia (N° 24.049) que traspasó los servicios educativos todavía en manos del gobierno nacional, completando un proceso iniciado en la década del 70. Las cifras corresponden a *Anuario Estadístico Educativo 2006*, DINECE, Ministerio de Educación, Argentina.

102. Esta Ley hoy está derogada y ha sido reemplazada en 2006 por la Ley de Educación Nacional (26.206) que mantiene estas funciones para el Ministerio nacional.

---

## **2. LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN (MDE) DE AMBOS PAÍSES: DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y LAS FUNCIONES Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE**

Ambos Ministerios han cumplido un papel importante en sus respectivas reformas de los años 90, pero mientras en el caso de la Argentina el cambio de su estructura y funciones han sido determinantes y han tenido un papel causal en que ellas se produjeran, en el caso chileno se reconoce una especie de paradoja consistente en la ausencia –hasta el presente– de una modernización estructural del Ministerio central, aunque éste ha contribuido de manera significativa al desarrollo paralelo de capacidades institucionales del sistema escolar.

El Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) persiste hasta la actualidad con una organización que data de 1990<sup>103</sup>. Es la “Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística”. La estructura del MdE de la Argentina data de 1993, fecha en que fue reorganizado como consecuencia, por un lado, de las nuevas funciones que le asignó la LFE y, por el otro, del traspaso de servicios educativos a las provincias, proceso que afectó al personal de supervisión y otros agentes.

Ambos Ministerios tienen asignadas las siguientes funciones: (i) políticas; (ii) evaluativas y de información; (iii) de fomento mediante la provisión de recursos; (iv) regulatorias; (v) de supervigilancia general; y (vi) de fiscalización de su propia institucionalidad. Estas funciones, sin embargo, se pusieron en práctica en cada caso desde lógicas políticas diferentes.

En la Argentina el crecimiento de la institucionalidad del MdE se basó en el incremento de protagonismo del Estado en relación con la educación. La función de dirección política adquirió suma relevancia

---

103. La Ley 18.956 del 8 de marzo de 1990 fue una de las últimas aprobadas por la Junta Militar, tres días antes de que se pusiera término al régimen del General Pinochet. Por este motivo su lógica responde a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (1986).

y fue la distintiva del período de gobierno de 1993-1999<sup>104</sup>, aunque se puede decir que se mantiene hasta la actualidad. Su importancia tiene que ver con los ambiciosos objetivos de la Ley Federal de Educación, que abarcó el cambio de la estructura de niveles; la extensión de la obligatoriedad a 10 años; la redefinición del papel del Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>105</sup>; la organización de la escuela y la organización de la comunidad educativa; el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país como garantía de calidad, equidad y unidad nacional; la introducción de la evaluación de la calidad de la educación; la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua, estableciendo un sistema nacional de formación docente; y el incremento general del presupuesto educativo hasta superar el piso del 6% del PBI. Esta ley por primera vez incorpora normas para el desarrollo armónico del Sistema Educativo Nacional, referidas a la obligación del Ministerio nacional de compensar desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional. Estos objetivos dieron lugar a la implementación de una serie de políticas.

En el caso chileno las funciones políticas y regulatorias se entendían dentro del limitado carácter técnico de todos los Ministerios, como Secretarías del Presidente/a de la República. La función evaluativa, y la de información asociada con ella, no tuvieron correlato en la estructura que se adoptó, es decir, no modificaron de manera importante la estructura tradicional del Ministerio. La función de fomento se concentró en los recursos de tipo financiero. La concesión del reconocimiento oficial a los establecimientos del sector o control de la barrera de entrada de los proveedores del servicio educacional, fue detallada mejor en la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE, dictada horas antes de la entrega del poder por el gobierno militar del general Pinochet<sup>106</sup>. En el supuesto subyacente de que el rol del Estado en la educación era subsidiario y en el marco de un encargo

---

104. Es en este período cuando se tomó como base de la política la aplicación de la nueva ley (Ley Federal de Educación) y que se reconoce como la Reforma de los 90.

105. Este Consejo fue creado en 1972 por Ley 19.682, aunque su funcionamiento fue esporádico. La LFE le asignó un nuevo protagonismo al constituirlo como espacio de decisión conjunta de la política educativa entre la Nación y las provincias. Esta función fue reafirmada y ampliada por la Ley de Educación Nacional.

106. Ley N° 18.964, del 10 de marzo de 1990.

genérico de “fomentar el desarrollo de la educación”, las citadas funciones legales del Mde se dirigían a promover la expansión del servicio educativo mediante el financiamiento a los agentes públicos y privados que suministraran educación. La promoción de la calidad de la oferta educativa era implícitamente dejada en manos de la competencia entre establecimientos y de la libertad de los padres para escoger las instituciones que educaran a sus hijos. En los hechos, bajo el esquema de Estado prescindente impulsado por el régimen militar, el MINEDUC, además de un proveedor de financiamiento, sería un liviano regulador de la competencia mediante tareas de control de entrada, evaluador y suministrador de información a los agentes que operaban en un mercado competitivo de educación.

### **La estructura organizativa**

La estructura del MINEDUC chileno distingue entre los niveles central o nacional y los niveles territorialmente desconcentrados. En el nivel central incluye el Gabinete del Ministro, la Subsecretaría de Educación y las Divisiones de Educación General (ocupada de las ramas de educación preescolar, educación básica y educación media y educación de adultos), de Educación Superior (referida a las diversas modalidades de educación postsecundaria), de Extensión Cultural<sup>107</sup> y de Planificación y Presupuesto<sup>108</sup>. Además, existen tres Departamentos principales, el Jurídico, el de Administración General (responsabilizado de los asuntos internos del Ministerio) y un Departamento con la denominación de Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP. Los niveles desconcentrados incluyen quince Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y cuarenta Departamentos Provinciales coincidentes con las circunscripciones territoriales del conjunto del Estado. El MINEDUC no tiene institucionalidad propia en el nivel municipal ni administra establecimientos educacionales.

La estructura propia del MINEDUC es consonante con la limitada misión que se le atribuía dentro del esquema privatizante y de mercado

---

107. Debe recordarse que en 2003 se crea el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que asume este ámbito de tareas.

108. La Ley 18.956 no detalló las estructuras subordinadas de departamentos, secciones o unidades del interior de cada una de las Divisiones, lo cual facilitaría a los posteriores gobiernos concertacionistas emprender modificaciones menores en la organización interna del MINEDUC.

que se había implantado en 1980 en el país y en el sector educación. Como ejemplo vale que las funciones de evaluación e información no aparecían asignadas a ninguna de las reparticiones arriba señaladas y que en 1990 la evaluación estaba reducida a mediciones estandarizadas de ciertos aprendizajes escolares en las escuelas básicas y las pruebas correspondientes estaban encargadas a una institución externa. La responsabilidad específica de velar por la calidad educativa sólo se explicitaba en el caso del CPEIP, en cuya definición legal se leía que debía “contribuir al permanente mejoramiento cualitativo de la educación sólo a través de estudios de investigación educativa”. Puede decirse que el rol más significativo del MINEDUC era la transferencia de recursos financieros a las instituciones públicas y privadas que prestaban el servicio educativo con subsidios estatales.

Los gobiernos democráticos posteriores han alterado muy limitadamente la estructuración fundacional de 1990 pero han modificado de hecho su organización y funciones en razón de una política educacional que le demanda tareas más complejas y diversificadas. De facto, y también a través de una suma de cambios legales secundarios y acotados, gradualmente se ha responsabilizado al MINEDUC de una misión activa en el fomento de la calidad y la equidad de la educación. En vez del Ministerio prescindente que se quiso consagrar en la Ley 18.956 (después de una débil práctica de los diez años anteriores en que el MINEDUC no llegaba a las instituciones escolares con apoyos ni supervisión técnica) se configuró en la década del 90, y en lo que va de la presente década, un Ministerio más activo en relación con las escuelas y los diversos actores sociales e institucionales del sector. El nuevo Ministerio ha tenido que administrar, además, una creciente ampliación de la base de recursos financieros, materiales y técnicos que el Estado ha canalizado hacia la educación, contrastando con la severa limitación de dichos recursos en los años anteriores a 1990. Por último, ha debido adaptarse a las condiciones del juego político democrático, en una arena en que se han hecho cada vez más complejas las demandas de la población y en la que operan agentes organizados poderosos e influyentes. Poco de esto ocurría en la década de los años 80, atendidos los rasgos autoritarios del régimen anterior.

Hoy día, el Ministerio chileno tiene comparativamente un mayor rango de funciones y atribuciones de índole político-legislativas,

técnico-pedagógicas y curriculares, evaluativas, regulatorias, de fiscalización, supervisión e inspección, de canalización de insumos y provisión de apoyos, y de estudios y estadísticas. Son más extensas y fuertes que las de la ley fundacional y coinciden de hecho con algunas de las tareas propias de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación. El MINEDUC es más grande y más activo y ha liderado grandes logros aunque persiste el modelo original de organización, hoy en crisis<sup>109</sup>.

El MdE de la Argentina sólo tiene jurisdicción en el ámbito nacional, del cual no dependen establecimientos escolares después de la transferencia de 1991-1992. Todas las instituciones educativas, incluidas las del nivel terciario, dependen de los gobiernos provinciales. En 1993 se organizó una estructura que comprendía tres Subsecretarías dedicadas a Programación Educativa (para el diseño y la gestión de los cambios pedagógicos establecidos en la LFE), a Políticas Compensatorias (para la atención a la equidad, nueva función incorporada por la LFE) y a Evaluación e Información Educativa, además de la de Administración, encargada de los aspectos administrativos y financieros. Esta estructura, organizada por funciones, transformó la anterior que respondía a los niveles educativos a los que atendía (primaria, secundaria y superior no universitaria), y su puesta en marcha se vio facilitada por el traspaso del personal de supervisión a las provincias. Pero esta coyuntura fue también aprovechada para una fuerte redefinición de perfiles y funciones de los agentes que persistieron o de quienes se fueron incorporando, consistente con la nueva vocación del MdE de liderar la política educativa nacional.

Este liderazgo se ejerció desde lo político, ya que este MdE revalorizó su rol histórico de dirección, que se había diluido desde el inicio de los gobiernos militares (1930). Al mismo tiempo, se abrieron espacios de concertación con las provincias a través del desarrollo de mecanismos político-técnicos que culminaban en Acuerdos a nivel de ministros en el Consejo Federal de Cultura y Educación. El MdE llegó de este modo a las escuelas con propuestas de cambio, material didáctico, libros, equipamiento y financiamiento, sea a través de las

---

109. Desde 2006, a partir del reclamo surgido del movimiento estudiantil plasmado en lo que se denominó "La revolución de los pingüinos" se está debatiendo con mucha dificultad un conjunto de nuevas leyes ordenadoras del gobierno educativo.



provincias o de manera directa gracias al mecanismo de los Programas Nacionales.

Hasta 2007 los rasgos generales de este esquema siguen en vigencia, con adaptaciones que tienen que ver con la supresión de alguna Subsecretaría y la redefinición de algunas de sus funciones sin que se registren alteraciones sustantivas, o con la creación, el desdoblamiento o la supresión de alguno de los programas. Una novedad es la creación de un Instituto Nacional de Formación Docente<sup>110</sup> con el objetivo de liderar desde el orden nacional esta temática concertando las políticas relativas a la formación inicial y continua de los profesores de todo el sistema.

En ambos Ministerios (Chile y Argentina) la dotación de personal se ha mantenido relativamente estable y tienen al presente prácticamente el mismo volumen que en el inicio de los años 90, no obstante el incremento de la población escolar, de la cantidad y diversidad de instituciones, de los recursos que deben administrar y, principalmente, la mayor diversidad y complejidad de sus funciones. Ha variado, sin embargo, la composición del personal. Proporcionalmente, ha disminuido el personal de planta (o titular), ha aumentado el personal sujeto a contratos de duración anual y el de personas en régimen de “honorarios” (jurídicamente, contraprestación de servicios y sin el status de empleados públicos, pero en los hechos desempeñando funciones de tales). En los últimos años hay una doble tendencia a pasar personas en régimen de honorarios a la condición de funcionarios contratados (o planta transitoria) y (en Chile) a incentivar el retiro voluntario de personal de planta y contratados de las edades mayores.

En ambos casos los MdE nacionales financian personal en todo el territorio del país. En Chile, en 2004 el personal del Ministerio se distribuía en 764 personas en el nivel central, 863 en las Secretarías Regionales Ministeriales y 1.649 empleados en los Departamentos

---

110. Como consecuencia del deterioro político de la LFE, en diciembre de 2007 fue sancionada la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) que, si bien no modifica en sentido general lo establecido por la ley anterior, abre un espacio de nueva legitimación para la política educativa. Esta ley trata de unificar el sistema educativo en todo el país, al tiempo que busca garantizar el derecho personal y esencial a recibir 13 años de instrucción obligatoria al elevarla hasta la finalización de la escuela secundaria. Además, restablece la tradicional división entre escuela primaria y secundaria. Implanta la obligatoriedad de la educación secundaria y enuncia el deber, por parte del Estado, de universalizar la oferta de salas de 4 años. También prevé destinar a partir del 2010 el 6 por ciento del PBI para financiar el área.

Provinciales de Educación<sup>111</sup>. En la Argentina, a partir del nuevo modelo de organización en que tiene responsabilidades de conducción de la política, además de su propio personal en el nivel central, el MdE nacional financia las contrapartes provinciales de sus programas prioritarios que se localizan en todas las provincias.

---

111. Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (2007: 32).

---

### **3. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE GESTIÓN DEL CAMBIO**

A lo largo del tiempo transcurrido en ambos países desde la apertura democrática, que alcanza a 23 años (1984-2007) en el caso de la Argentina y a 17 (1990-2007) en el de Chile, ambos MdE han crecido en institucionalidad, entendiéndose por ésta aquella característica que hace posible a un Ministerio (como organización) conducir intervenciones complejas en la realidad. Esto implica capacidad de generar un proyecto (tener una visión), la capacidad de operación o acción (el sistema de planificación), y la capacidad de considerar los condicionantes de la coyuntura y poder actuar teniéndolos en cuenta (la gobernabilidad o legitimidad). Estos tres aspectos del proceso de gobierno, que construyen institucionalidad, se organizan en tres funciones básicas, la capacidad de dirección; la capacidad de asistencia-orientación; la capacidad de regulación-control, funciones básicas posibles de ser llevadas a la acción en virtud de la calidad del sistema de planificación con que cuenta el respectivo Ministerio de Educación.

A partir de este marco, a continuación se formulan diez proposiciones generales para la descripción del tema, acompañadas de correspondientes proposiciones más específicas, con referencia a diversos procesos y experiencias y situaciones concretas. Las primeras inciden principalmente en la relación entre el contexto político y educacional y el desarrollo del MdE en el período. Las siguientes van adentrándose progresivamente en las capacidades institucionales de éste y en sus relaciones con otras instituciones y actores.

#### *1. En el período analizado ambos MdE debieron enfrentar una demanda desconocida: calidad con equidad*

Las reformas de los años 90 son procesos diferentes de los que estaban acostumbrados a gestionar los Ministerios de educación tradicionales, ya que los colocan por primera vez ante dos retos simultáneos: extender la cobertura y reformar la educación. Un primer ciclo de reformas orientadas a la expansión de los sistemas educativos tuvo lugar en América Latina entre las décadas del 60 y 80, y su objetivo

no superó la aspiración de “mejorar” el sistema educativo tradicional nacido de la modernidad. Un segundo ciclo tiene lugar desde los 90 hasta la actualidad e incluye procesos mucho más complejos denominados típicamente de segunda generación, pues no se trata sólo de expandir lo que hay sino de incursionar en cambios relacionados con temas como los de la gestión del sistema educativo y con la preocupación en torno de la calidad. En este ciclo el mejoramiento como aspiración se reemplaza por la necesidad de innovación de los sistemas educativos (Casassus, 2000; Brunner, 2000).

Estas reformas de segunda generación, típicas de fin del siglo XX, son también reformas comprehensivas y por ello muy complejas. En ellas el cambio educativo requiere de una mirada claramente sistémica en la que se conjugan los diferentes temas que deben ser encarados. Entre éstos se incluyen los contenidos y enfoques de la educación (el currículum), pero también una nueva relación educación/trabajo (la educación secundaria, la escuela técnica, la capacitación laboral), la equidad (la cuestión de la diversidad, acciones y políticas compensatorias), el control de la calidad (sistemas nacionales de evaluación de logros educativos), los diferentes enfoques de administración y gobierno de la educación (la descentralización, la autonomía de la escuela), el financiamiento (*vouchers*, privatización) y la no poco compleja cuestión de la idoneidad de los docentes.

Todos estos temas forman parte de la agenda de política educativa de ambos Ministerios estudiados y en ambos casos se reconoce que los logros han estado más centrados en la expansión<sup>112</sup> que en el cambio cualitativo, sin despreciar por ello los avances que ambos países han hecho en este último sentido.

En el período 1990-2007 el sistema escolar chileno se enmarcó en el salto adelante del modelo de desarrollo del país y las políticas educacionales del período optaron por mantener gran parte de la institucionalidad y el régimen de financiamiento heredado del período inmediatamente anterior (1980-1989), tratando de acompañarlo con

---

112. Entre 1990 y 2006, en Chile la escolarización pasó, en parvularia, de 22,2% a 46,0%; en secundaria, de 82,1% a 94,6%; y, en superior, de 15,6% a 38,3%. En la Argentina, entre 1991 y 2001 estos porcentajes fueron: para preescolar (sala de 5), de 72% a 92%; en primaria, de 90,4% a 94%; y en secundaria, de 60% a 74%. Cf. Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (2007: 32); Oiberman, 2007. Las cifras chilenas provienen de Núñez Prieto y Weinstein Cayuela (2008: 10).

el enfrentamiento de las nuevas exigencias de crecimiento para la inclusión social y las demandas de una distinta calidad de la oferta de escolarización para responder al contexto de globalización y competitividad en condiciones de democracia<sup>113</sup>.

La organización institucional y el sistema financiero del sistema escolar chileno anterior a 1990, aunque estaban diseñados para soportar un crecimiento “normal” de la demanda de escolarización en las condiciones propias de la segunda mitad del siglo XX, han sido eficaces en general para enfrentar los nuevos requerimientos de extensión del acceso y cobertura de la educación escolar, especialmente en el nivel secundario<sup>114</sup>.

También lo han sido para construir, con dificultad, una nueva plataforma de condiciones básicas de índole material y técnica para una escolaridad ampliada en mayor tiempo de aprendizaje<sup>115</sup>. Pero han sido incapaces de ajustarse a los desafíos de calidad con equidad que singularizan a la nueva fase de reforma.

En el caso de la Argentina la Reforma Educativa se inició en los años 90, pero antes del inicio de los cambios, en los primeros años de la apertura democrática, se llamó a un amplio proceso de participación ciudadana (el Congreso Pedagógico, 1984-1988) que culminó con la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 (LFE, 1993), la cual estableció un programa ambicioso de cambio que dio la dirección a la reforma posterior. Su aplicación se enmarcó en un período de acelerado

---

113. Permanecen vigentes, con reformas menores, la Constitución Política con sus normas sobre educación y las principales leyes que dieron sustento a la “reforma financiera” de 1980: la que ordenó los trasposos de las escuelas del Ministerio a las municipalidades del país y la que creó el sistema de subvenciones. En el caso de la Constitución, el único cambio ha sido el que amplió la obligatoriedad de la educación básica a la educación media (12 años de estudios, con compromiso estatal de proveer un sistema gratuito para asegurar el acceso de todos a esa escolaridad). La otra ley fundamental que permanece hasta el presente es la ya referida Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, pero su reemplazo está por aprobarse en el Congreso Nacional.

114. En este tema hay una mayor demanda educativa de la población, que se articula con una oferta de servicios educacionales que tiene todos los incentivos puestos en la dirección de la expansión. Piénsese que en Chile se paga al sostenedor subvención por alumno atendido.

115. El país dispone de mayores recursos financieros y condiciones ampliadas y mejoradas de alimentación escolar, edificación, equipamiento convencional e informático, docentes mejor pagados y estudiantes que cumplen más años de estudios y aprenden en jornada escolar diaria extendida (en vez del tradicional “doble turno” de atención de las escuelas).

crecimiento pero con altos costos sociales<sup>116</sup> lo que, conjuntamente con las dificultades de todo proceso de cambio, resultó un elemento importante en su deslegitimación.

Después de un período de crisis económica y social se inició, a partir de 2004, una etapa nueva con la sanción de cuatro leyes que, si bien no modificaron en sentido general lo establecido por la Ley Federal de Educación, abrieron un espacio de nueva legitimación para la política educativa<sup>117</sup>. Estas leyes, cuyo cumplimiento es relativo, no lograron sin embargo plasmarse en cambios percibidos masivamente en la realidad educativa.

El decurso de la educación en la Argentina entre 1984 y 2007 expresó claramente la contradicción entre expansión y calidad, y las dificultades pueden homologarse con las ocurridas en el país vecino. Aunque los logros principales se registran en el primer tema, las dificultades de gestión de los cambios cualitativos, el tiempo necesario para que se registren resultados y el carácter federal del modelo de organización del país hicieron aparecer con mucha nitidez las diferencias en las regiones, en las provincias y en las instituciones.

## 2. *Ambos MdE han sido capaces de construir consensos y de dar conducción política a los procesos de cambio educativo*

El avance de la doble tarea de ampliación de la escolaridad y de la Reforma Educativa ha implicado desarrollar una capacidad política a la altura de tales desafíos. Ésta se ha logrado en un escenario como el educacional, que es políticamente muy sensible por sus implicaciones sociales, culturales e ideológicas y por la diversidad de

---

116. Corresponde a la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem, en la cual se introdujo una serie de reformas neoliberales (privatización de empresas estatales como Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, desregulación de la economía, libertad de precios). Se sancionó la Ley de Convertibilidad según la cual el Banco Central de la República Argentina respaldaba la moneda argentina con sus reservas en una relación de cambio en la que un dólar estadounidense equivalía a un peso convertible, con lo que se logró estabilidad económica sin inflación significativa, lo que ofreció un clima favorable para el surgimiento de inversiones y el ingreso de capitales desde otros países, produciéndose un marcado crecimiento del PBI. Los despidos masivos en las empresas públicas privatizadas, la tercerización de actividades y las sucesivas medidas de flexibilización laboral contribuyeron al aumento del desempleo (de 8,1% en 1989 a 13,8% en 1999) y el subempleo (de 8,6% en 1989 a 14,3% en 1999), con el consiguiente aumento de la pobreza y la indigencia.

117. Las leyes sancionadas entre 2005 y 2007, son: Ley 25.864 (diciembre 2004), Ley de obligatoriedad de 180 días de clase anuales; Ley N° 26.075 (diciembre 2005), Ley de Financiamiento Educativo; Ley N° 26.058 (septiembre 2006), Ley de Educación Técnica; y Ley N° 26.206 (diciembre 2007), Ley de Educación Nacional.

agentes institucionales y sociales, con intereses y enfoques a menudo contrapuestos. Los conflictos son parte inevitable de dicho escenario y son, por añadidura, más visibles en un contexto democrático<sup>118</sup>.

En Chile, durante todo el período estudiado gobernó una coalición de partidos, la Concertación Democrática. La estrategia seguida por las administraciones concertacionistas fue avanzar con fuerza en las materias poco controversiales, pero dicha estrategia se agotó con la amplia movilización social del año 2006 en que los estudiantes –y detrás de ellos la mayoría ciudadana– solicitaban que se tocaran temas estructurales y menos consensuales, como la “privatización de la enseñanza”<sup>119</sup>. Con todo, los gobiernos del período de la Concertación han conseguido mucho más gobernabilidad que en el pasado, y más que en la gran mayoría de los países de la región latinoamericana. Un recurso eficaz ha consistido en formar comisiones prelegislativas, con composición política amplia, que han alcanzado acuerdos marco que luego son ratificados en el Congreso. Parte importante de estos logros se debe a la continuidad de los trazos fundamentales de la política educacional sustentada en la estabilidad de los gobiernos de la Concertación Democrática, puesto que todos los Ministros de Educación del período han tenido en común su identificación con dicha alianza, si bien cada gobierno ha tenido su sello propio, dentro del señalado marco común.

En la Argentina, el consenso se apoyó en un escenario de amplio descontento con la educación manifestado en los cuatro años de deliberaciones del Congreso Pedagógico. Luego de que en la LFE se concretaran los consensos sociales al respecto, el mecanismo político para su implementación fueron los Acuerdos en el Consejo Federal de Educación, a través de los cuales los ministros provinciales se comprometían al avance de los cambios, no obstante lo cual por diferentes motivos, que van desde dificultades financieras hasta distinta fuerza de la oposición de los sectores gremiales, los avances fueron muy distintos, y prácticamente inexistentes en tres áreas territoriales:

---

118. Parte de la mayor conflictividad y de la amplitud y acritud del debate reciente sobre educación podría atribuirse a lo que Cox (2007: 181-182) caracteriza como una históricamente incomparable mayor disponibilidad de información de la sociedad chilena acerca de su educación y las paradójicamente crecientes exigencias de la población hacia el sistema escolar, en la misma medida en que aumenta “el capital escolar de todos los grupos”. En el caso de Argentina prevalece una fuerte tradición de debate ideologizado que no ha logrado ser superado hasta la actualidad.

119. Se refiere a la movilización estudiantil de 2006 denominada “la revolución de los pingüinos”.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Neuquén y Río Negro. La continuidad con el cambio que se registra después de los 90, desde 2000 hasta 2007, cuando se suceden gobiernos de diferente signo político, se relaciona con el hecho de que la dirección del cambio propuesto está alineado con las tendencias de la región, con los movimientos de reforma existentes en el mundo y con la imposibilidad de volver para atrás decisiones que afectaron estructuralmente la dinámica y las rutinas del sistema, tales como la modificación de la estructura de niveles y ciclos o la creación de sistemas nacionales de capacitación docente, de evaluación de logros de alumnos, de acreditación de instituciones de formación docente. De hecho, las leyes que se dictaron entre 2004 y 2007 no modificaron sustantivamente lo establecido por la LFE (1993) sino que la complementaron y completaron<sup>120</sup>.

### **La construcción de acuerdos**

En ambos casos los MdE han sido capaces de construir importantes acuerdos nacionales en torno a la educación escolar, aunque en el caso chileno esta construcción ha tenido como eje destacado al conjunto de la sociedad, mientras que en el argentino el peso de los acuerdos ha estado dentro del sector educativo, tanto en el nivel de los acuerdos políticos como entre los actores directamente involucrados, padres y fundamentalmente el cuerpo docente. Esto no implicó de ningún modo el apoyo de los gremios y sectores sindicales, principales opositores a los cambios (Palamidessi, 2003), sino que se contó con un apoyo diferenciado y crítico por parte del personal docente de las escuelas.

Una variable a tener en cuenta en este aspecto es la organización política del país. Siendo la Argentina un país federal, para concretar una estrategia política es imprescindible la negociación con los Estados provinciales. El Consejo Federal de Educación fue el mecanismo operativo más adecuado para ello aun cuando muchos temas allí acordados no fueron luego implementados en algunas provincias (Rivas, 2004).

---

120. La Ley de obligatoriedad de 180 días de clase anuales refiere a la cuestión central de la duración del ciclo lectivo, no contemplada en la LFE; la Ley de Financiamiento Educativo refrenda la necesidad de un incremento presupuestario; la Ley de Educación Técnica cubre un vacío criticado a la LFE; y la Ley de Educación Nacional mejora la propuesta de obligatoriedad (la lleva al final de la secundaria) y reordena de manera no conflictiva la estructura de primaria y secundaria, al tiempo que se recupera para el orden nacional la responsabilidad por la política de formación docente.



## **Los consensos en el marco de la sociedad: la gobernabilidad**

En Chile, el período analizado se caracteriza por un el clima de paz y entendimiento que ha primado, en general, con los principales actores del sector, el que se ha interrumpido episódicamente con algunos días de huelgas de profesores (con una tasa extraordinariamente baja en comparación con la media latinoamericana). El mecanismo principal de procesamiento del conflicto docente ha consistido en negociaciones centralizadas y periódicas, en que se ha tendido al acuerdo entre el MdE y el gremio docente. Sin embargo, también ha habido situaciones en que el Gobierno y el Ministerio han mostrado una menor capacidad política y de procesamiento de conflictos. Ha sido el caso de espasmódicas movilizaciones de estudiantes secundarios (como las de 2001 respecto al transporte escolar manejado por empresarios privados, y el movimiento de 2006 contra el lucro, la inequidad y la privatización de la enseñanza). No obstante, a lo largo del período la Reforma ha sido capaz de generarse condiciones de gobernabilidad y de avance gradual aun cuando este clima parece estar haciendo crisis en el año 2006 a partir de los reclamos de los estudiantes secundarios por educación de mayor calidad y mayor equidad.

En la Argentina, el clima político para la aplicación de la LFE fue más agitado y el espacio de gobernabilidad positiva para la reforma mucho más acotado: desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 hasta el fin de ese período de gobierno, a fines de 1999. En ese lapso, además, en función de su estructura federal, las posibilidades de avance de los cambios estuvieron directamente relacionadas con la gobernabilidad en cada una de las provincias. La transferencia de las escuelas y de los docentes determinó que los reclamos gremiales aparecieran a nivel de las provincias y por ende su resolución dependió de la coyuntura específica en esos territorios (Rivas, 2004). Finalmente, en abril de 1997 se produjo la nacionalización del conflicto educativo a partir del reclamo de aumento salarial docente. El gremio instaló la Carpa Blanca, con maestros que ayunaban frente al Congreso Nacional para reclamar una ley de financiamiento educativo. En 1998 la sanción de la Ley de Incentivo Docente (N° 25.053) –por la cual el Estado Nacional aportaría 660 millones de pesos anuales destinados exclusivamente a aumentos salariales– rompió con la lógica de la descentralización y

colocó nuevamente al Estado nacional como actor directo en el campo de la responsabilidad financiera de la educación.

3. *En ambos países existen procesos de descentralización educativa en la gestión macro, pero ésta ha llegado a las escuelas sólo de manera incipiente*

La descentralización (municipalización) implantada en Chile por el gobierno militar en los años 80 ha sido respetada en términos generales, aunque los gobiernos de la Concertación Democrática realizaron reformas, algunas de carácter nacional, como la generación democrática de las autoridades municipales (alcaldes, concejales), y otras expresiones de participación de los habitantes de cada comuna. Ha habido cambios también en la administración municipal de la educación pública. El más importante es una alteración de la gestión del personal docente como efecto de la aprobación en 1991 del Estatuto de los Profesionales de la Educación, que regula las condiciones de empleo y el régimen nacional de remuneraciones de este personal y limita las facultades de los administradores municipales en este ámbito. Otra reforma ha sido la implantación de los Planes Anuales de la Educación Municipal, PADEM. Sin embargo, la descentralización ha sido incompleta. Ni el MINEDUC ha desarrollado lo suficiente las capacidades propias de las administraciones municipales, ni las autoridades comunales han fomentado la autonomía de sus escuelas y liceos. El resultado ha sido el debilitamiento progresivo de la educación pública municipal, con preocupantes efectos en la equidad y la cohesión social, ya que estos establecimientos escolares son los más extendidos en el territorio y los que atienden en mayor proporción a estudiantes de las familias de más bajos ingresos.

En la Argentina, la descentralización se expresó principalmente en la transferencia de establecimientos educativos a las provincias, o sea que no alcanzó la instancia municipal. Las provincias siguieron administrando sus escuelas y las que recibieron desde un Ministerio nacional centralizado y con escuelas carentes de autonomía. Pero la transferencia transformó el rol de los actores y abrió el espacio para una nueva centralidad del Ministerio nacional basada en la capacidad de visión y liderazgo. En el marco de la nueva centralidad, si bien la operación de las instituciones escolares era gestionada desde las

provincias, el gobierno nacional retuvo su capacidad de llegar a las escuelas salvaguardando su protagonismo en el caso de las políticas de cambio. A ello ayudó el modelo de gestión con que se aplicó la Ley Federal de Educación, que se basó en el diseño de programas y macroproyectos que buscaban la regulación e intervención en las realidades provinciales en aras de que éstas cumplieran con los compromisos de cambio fijados por la nueva ley.

Por ejemplo, el Plan Social Educativo<sup>121</sup> introdujo desde el orden nacional un nuevo modo de gestión, dando un paso hacia la descentralización a nivel escuela. Los bienes adquiridos por el Ministerio nacional, tales como libros de texto y de lectura, manuales, diccionarios, cuadernos, equipamientos escolares para los alumnos, bibliotecas de literatura infantil, enciclopedias, atlas, computadoras e impresoras y bibliotecas para los docentes, se distribuyeron directamente a las escuelas incorporadas, sin pasar por la instancia provincial. Del mismo modo, los recursos financieros se transfirieron a una caja de ahorro especial de cada escuela para ser administrados por las propias autoridades y por la comunidad a los efectos de mayor transparencia y eficiencia<sup>122</sup>. Muchas escuelas debieron abrir cuentas en bancos, organizar a su grupo de padres para gestionar construcciones, comedores, etc., iniciándose de este modo un proceso de descentralización de la administración educativa a nivel de la base del sistema.

4. *Los dos casos difieren en relación con el cambio en las estructuras de gobierno de la educación. En el caso chileno, la reforma “estira” al máximo las antiguas estructuras; en el argentino, se produce un cambio en el rol del MdE nacional frente a las provincias y un reordenamiento de su estructura*

La reforma pedagógica se ha desarrollado en Chile desde una modalidad “de facto” y ha sido conceptualizada como “una reforma

---

121. El Plan Social Educativo fue una de las políticas centrales de la Reforma de los 90. Orientado hacia las escuelas más pobres, llegó a 16.000 de las 41.000 escuelas del país con una serie de diferentes proyectos. Comenzado en 1993 con las 3.000 escuelas más pobres, incrementó su ayuda hasta abarcar 16.000 en 1997-1999. El Plan incluía catorce proyectos dirigidos específicamente a compensar diferencias. Vale recordar que una inspiración de este Plan, así como de muchos otros planes compensatorios similares llevados a cabo en América Latina en los 90, fue el denominado P900 implementado en Chile a partir de 1991 para atender el 10% de escuelas más pobres de este país.

122. Ministerio de Cultura y Educación (Argentina) (1997), *La educación argentina en la sociedad del conocimiento*, 29º Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, París, 21 de octubre al 12 de noviembre.

pragmática” (Delannoy, 1998)<sup>123</sup> que no ha tenido una correspondiente y apropiada institucionalización de la alta dirección del MINEDUC. Aproximadamente desde 1996, aprovechando facultades administrativas del gobierno, se iniciaron los cambios pedagógicos (la Reforma) sin modificar previa y sustantivamente los marcos jurídicos anteriores a 1990, y se ha procedido mediante una estrategia de acumulación de cambios graduales. Entre los cambios legales que no se han priorizado están los relativos a la organización institucional del Ministerio de Educación. En este plano, se ha preferido una estrategia de agregación antes que una de transformación estructural.

Entre 1990 y 1997 aproximadamente coexistieron en el MINEDUC chileno, sin adecuada integración, la estructura formal y el personal de carrera provenientes (en su mayor parte) del régimen anterior, con capacidades para operar las tareas de rutina, el funcionamiento normal del sistema y la ampliación del acceso y la cobertura; y nuevos equipos de origen externo, de mayor calificación, con capacidades de responsabilizarse de los programas extraordinarios de mejoramiento que se fundaron a partir de 1990. Esta cohabitación puede ser leída como paralelismo o como existencia de hecho de “dos Ministerios” que sufre, aproximadamente desde 1998, un lento proceso de articulación y de aprendizaje mutuo de capacidades entre los “dos Ministerios” de facto; ello coincidiendo con el hecho de que se emprendió formalmente la reforma curricular y pedagógica o reforma de la calidad. Este proceso, sin embargo, ha sido lento y no estaba cumplido cuando (en 2006) estalló la presión por “cambios estructurales” en el sistema escolar mismo. Por otra parte, se ha mantenido la atomización entre distintas iniciativas. En consecuencia, hoy el desafío de la institucionalización y fortalecimiento de la alta conducción del sistema escolar es ya reconocido como componente de esta nueva fase de la reforma.

Prácticamente hasta hace poco no se abordaba la naturaleza y características propias del Ministerio. Se ha descuidado el desarrollo de las capacidades propias del MINEDUC y su contribución al desarrollo de las capacidades de los organismos locales de gestión<sup>124</sup>.

---

123. Françoise Delannoy, *Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism* (2000), Washington, The World Bank, Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, junio.

124. En cambio, se ha prestado atención a las capacidades del Ministerio para apoyar directamente a las escuelas, respecto a lo cual ha habido mayor demanda.

La postergación del tema de la institucionalidad superior o central del sistema podría explicarse por varias razones, entre las cuales pesa la demora y dificultades para emprender una reforma general del Estado chileno, en el cual se enmarca el Ministerio de Educación. Hay también una resistencia a esto por parte de la autoridad financiera que, si bien ha destinado significativos recursos presupuestarios a la educación, ha sido estrecha para destinar recursos a una reforma fuerte del Ministerio y ha preferido respaldar las estrategias de externalización, sin considerar que ésta tiene sus límites y que, para ser eficaz, se requiere un Ministerio “contraparte” con capacidades institucionales sólidas que impliquen inversión en su desarrollo.

En la Argentina, la Reforma de los 90 se llevó a cabo con un cambio de estructura ministerial. La Ley de Transferencia (1991) había terminado de redistribuir las funciones de cada nivel de gobierno en cuanto a la prestación de los servicios educacionales. La gestión y el financiamiento de las escuelas permanecieron en la esfera provincial mientras que el gobierno nacional pasó a encargarse de financiamientos adicionales aplicados al diseño y gestión de Programas buscando la implementación de la Ley Federal. Por ello, la transferencia de los servicios educativos despejó el camino para un cambio de lugar del Ministerio nacional que enfatizaba su rol central, también fijado en la LFE<sup>125</sup>. La reconstrucción del MdE tuvo como centro de su mirada la construcción de su rol de Estado Nacional. Hubo una metamorfosis importante entre un Ministerio nacional con escuelas y un Ministerio nacional sin escuelas.

Con estos cambios estructurales, las tareas hasta entonces ejercidas por el Ministerio sufrieron profundas alteraciones. La institución pasó ahora a encargarse de guiar la definición de “políticas concertadas” para la coordinación de los cambios del sistema educativo, así como de organizar o mejorar las actividades de producción de información, evaluación e investigación que deberían proveer el conocimiento requerido para orientar dicha coordinación, ya que en el nuevo escenario el MdE carecía de escuelas propias para gestionar. Una de

---

125. La Ley Federal de Educación coloca al Ministerio nacional en el lugar de garante de la política educativa nacional. En el Título X, Gobierno y Administración, el artículo 53 establece: “El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio específico deberá: (a) garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del sistema educativo nacional”.

las consecuencias fue la alteración del organigrama ministerial para respaldar ese proceso. Se abandonó la lógica de un Ministerio organizado en función de los niveles de enseñanza y se optó por una estructura organizada en relación con las nuevas funciones. El pasaje de una estructura a otra fue, como en el caso chileno, de coexistencia temporal de “dos Ministerios”. El ámbito de las políticas abarcaba la Secretaría de Políticas Universitarias<sup>126</sup> para el tema de Educación Superior y la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa para la educación básica. Bajo esta última Secretaría se encontraban las Subsecretarías de Programación y Gestión Educativa (a cargo de los aspectos de currículo y formación docente), de Políticas Compensatorias (a cargo de la cuestión de la equidad), de Evaluación y Calidad Educativa (encargada del sistema de información y de investigación) y la de Coordinación Administrativa. Desde entonces, estas subsecretarías fueron orientadas por medio de programas (Galarza, 2007) y no por Direcciones Nacionales, tal como lo establecía el formato clásico de la burocracia jerárquica.

La opción adoptada entonces fue por una propuesta con un diseño tendiente a la unidad del sistema, pero flexible en la implementación de la Reforma, y con un horizonte de adaptación temporal en su ejecución según las posibilidades provinciales. Se pasó de un sistema educativo atomizado<sup>127</sup> a una nueva centralidad. Dentro de este nuevo modo de hacer política educativa, por medio de macroproyectos, Braslavsky (1999) nota que el Ministerio se ve frente a un proceso de “recentralización”, donde “la ejecución desconcentrada de programas inventados y gestionados por el Estado Nacional parece predominar como forma de llevar adelante políticas compensatorias, financiadas por el Estado Nacional”. Se pasa a centralizar la iniciativa y el diseño de los programas, concomitantemente con la desconcentración de la ejecución, incluyendo los aspectos más tradicionales de la administración como la capacitación docente y la construcción y equipamiento de las escuelas. Este proceso evidencia una clara diferenciación de funciones entre los distintos niveles: la Nación tiene la iniciativa para definir objetivos y

---

126. Las universidades se mantuvieron bajo la órbita del Ministerio nacional.

127. El diagnóstico de la situación de la educación realizado por Paviglianiti en 1988 destaca que existe “una situación de diversificación dispersa en cada nivel que, por otra parte, agudiza las dificultades de tránsito, de articulación y de pasaje de un nivel a otro [...] Se pasó, en un complejo proceso de más de cuarenta años, de una situación de uniformidad centralizadora a una dispersión de prestadores y responsables” (Paviglianiti, 1988: 40).

criterios de acción, planes, proyectos y evaluación de resultados. Por otro lado, las provincias aportan información básica y criterios para la selección de las escuelas, controlando la implementación de los proyectos en éstas, que, a su vez, reportan su gestión a las instancias nacionales y provinciales<sup>128</sup>.

5. *Para responder a los retos de la expansión y de la reforma, ambos MdE han requerido de nuevas y más complejas capacidades aunque los dos países difieren en cómo lo lograron*

Históricamente, la estructura y la organización de los MdE ha estado mejor preparada para las tareas de expansión que para las de reforma, y para estas últimas ambos Ministerios carecían notablemente de capacidades. Para enfrentar estos cambios, ambos han tenido que encontrar y emplear nuevas capacidades, ya formándolas durante el mismo proceso (Argentina), ya importándolas desde sectores, instituciones y culturas propias o ajenas a la educación (Chile).

El MINEDUC chileno ha buscado capacidades disponibles en otros actores y, en muchos casos, las ha potenciado para ponerlas a su servicio. Parte importante de las capacidades de las que se ha nutrido están en el abanico de las profesiones modernas y en los enfoques y experiencias acumuladas en el desarrollo de empresas de servicio, a condición de ser adaptadas a las condiciones y requerimientos de la peculiaridad de una reforma educativa. El mecanismo específico para esta estrategia ha sido la “externalización” de muchas de las nuevas responsabilidades y tareas de la organización ministerial. Se ha producido así una doble faz del Ministerio, la de su acción directa y la de su acción mediada por otras instituciones, duplicidad que no siempre ha sido fácil de integrar.

En los primeros años de la década del 90, el Ministerio chileno intentó emplear sus capacidades propias, con recurso limitado a capacidades externas, considerando además que la mayor parte de sus iniciativas estaban “focalizadas” en establecimientos que atendían a las poblaciones más pobres. Más adelante, y sobre todo cuando entró de

---

128. En algún punto, sin embargo, este compromiso tuvo sus excepciones, ya que el gobierno nacional destinó y destina fondos para infraestructura educativa. Quizás la vuelta atrás más grande es la del Fondo de Incentivo Docente (carta de negociación para levantar la carpa Blanca de protesta docente al inicio del período 2000-2007), que en algún sentido vuelve para atrás la descentralización que había significado la transferencia. Por este acuerdo, un “ministerio sin escuelas” se hace cargo de parte del sueldo de los docentes que no dependen administrativamente de él.

lleno a la reforma curricular y pedagógica, con mayores complejidades y alcances más universalistas, se hizo un uso más amplio de las capacidades externas. En general han predominado las experiencias exitosas, aunque también ha habido otras de menor eficacia. Ambos tipos dejan aprendizajes interesantes sobre esta inédita estrategia de ampliación de capacidades.

- La alianza con el sector de empresas privadas

El MINEDUC chileno ha desarrollado proveedores especializados de servicios para el sistema escolar, comprometiendo a una variedad de empresas de la economía privada en funciones y servicios que o no se prestaban en el sistema o eran provistos por estructuras internas de la administración pública, tales como la provisión masiva de alimentación escolar con empresas que se encargan de la elaboración y de la distribución cotidiana de raciones de alimentación en las escuelas en todos los rincones del territorio, además de generar capacidades de respuesta institucional que puedan emplearse ante emergencias<sup>129</sup>, o la ampliación y construcción de nuevos edificios escolares. El MINEDUC favoreció también la creación de un expansivo mercado de empresas editoriales para pasar de la entrega de un millón a cuatro millones anuales de textos de estudio gratuitos.

- La alianza con entidades públicas o privadas del campo académico o profesional

En lugar de apoyarse en las estructuras creadas en la lógica de las décadas anteriores (como el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP) en Chile se optó por aprovechar capacidades externas y, al mismo tiempo, contribuir a fortalecerlas. En muchas ocasiones el MINEDUC convocó a las universidades del país a proponer investigaciones, seleccionó los mejores proyectos y financió y apoyó grandes investigaciones “externalizadas”. Se han encomendado diferentes estudios, tanto de diseño como de monitoreo o de evaluación de proyectos, a diferentes unidades especializadas de universidades y centros de estudios. En los años más recientes, el Ministerio ha incentivado el desarrollo de la capacidad nacional para hacer investigación en o sobre la educación

---

129. La eficiencia de esta capacidad desarrollada se ha empleado por parte del gobierno en casos de catástrofes naturales en que se ha requerido alimentar extraordinariamente a grupos de población damnificada.



(Ministerio de Educación y Universidad Alberto Hurtado-CIDE, 2007) y ha establecido financiamientos concursables para la creación de centros universitarios de investigación de excelencia en el área de educación y pedagogía.

Asimismo, el desarrollo de la informática en las escuelas, a través del Programa Enlaces, se encargó a los departamentos de ingeniería, informática, psicología y educación de universidades. En el marco del proyecto Enlaces se instalan en las escuelas los equipos, las conectividades y la capacitación de los docentes, y el trabajo directo con los establecimientos escolares reposa en esta red de asistencia técnica especializada (Hepp, 2005). Otros aspectos encargados a universidades son la evaluación del desempeño profesional de los docentes del sector público municipal (Escuela de Psicología de la Universidad Católica de Chile), el diseño y desarrollo del nuevo marco curricular nacional y los correspondientes nuevos planes y programas de estudio (especialistas de las universidades y expertos de las empresas productivas o de servicios).

En el caso de la Argentina, la estrategia fue diferente. El cambio de rol del MdE nacional presentó asimismo el desafío de las capacidades necesarias para hacerse cargo de las nuevas funciones. La Reforma se concretó gracias al cambio de un conjunto de aspectos que resultaron instrumentos para el crecimiento de la institucionalidad, y que se evidenció en la capacidad de producir efectos en los sistemas educativos provinciales. Éstos se pueden resumir en la generación de nueva normativa; la reorganización de la estructura del Ministerio; el incremento de la profesionalidad de los recursos humanos insertos en el MdE; la construcción de información para la toma de decisiones y la instalación de mecanismos de control y seguimiento.

Desde 1993 hasta 1999 se generó un conjunto de normativa a diferentes niveles como marco para el desarrollo de las acciones de reforma. La LFE fue el marco normativo macro que habilitó otros niveles. En primer lugar, y como novedad, esta ley no tuvo un Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional como es habitual, sino que se procedió a su reglamentación a través de los Acuerdos del CFCyE, que involucraban nuevas concertaciones Nación-provincias en cada uno de los aspectos específicos de la aplicación de la Ley Federal.

Se generaron también Decretos del Poder Ejecutivo<sup>130</sup> y Resoluciones del Ministerio nacional sobre diferentes aspectos. La mayoría de las provincias modificó sus leyes educativas, en consonancia con lo planteado por la Ley Federal. Del mismo modo, los cambios a nivel provincial se debieron acompañar con nueva normativa de diferente amplitud.

En relación con el cambio de la estructura ministerial, se pasó de un Ministerio organizado con una estructura isomórfica con los niveles de enseñanza a una estructura por funciones, atendiendo a las nuevas tareas encomendadas por la Ley Federal (unidad, calidad y equidad del sistema). La transferencia de los servicios educativos a las provincias fue acompañada por la transferencia del personal de inspección que los atendía y dicho movimiento ofreció una oportunidad para el cambio de la estructura ministerial, pero también para un recambio de personal de la administración pública nacional. La nueva estructura fue acompañada por una nueva estrategia de reclutamiento del personal que priorizaba el incremento de *expertise* de los cuadros profesionales que se incorporaron. Profundizando lo iniciado en el período anterior, en el que se contrataron profesionales como consultores para la realización de estudios, en este período la novedad consistió en que se dio un lugar a perfiles técnico-profesionales puestos al servicio de la elaboración e implementación de las políticas educativas.

Otra particularidad fue que, a diferencia de las tradiciones de la administración pública, la necesidad de incorporar *expertise* fue más allá de la pertenencia política de los convocados. La incorporación de personal no seguía los procedimientos tradicionales de la administración pública. Los Programas recibían fondos nacionales<sup>131</sup> para contratación de personal, lo que generaba un doble circuito de cuadros evidente en la diferencia en la estabilidad del puesto, pero también en las funciones, en los salarios y en los perfiles. De alguna manera, también acá estuvo (y está) presente el fenómeno de los “dos Ministerios” consignado para Chile, manifiesto, por ejemplo, en que el modelo de incorporación por contrato genera disfuncionalidades a más largo plazo, tanto para los

---

130. Durante la transición de la estructura de ciclos y niveles tradicional a la nueva fue necesario un Decreto del PEN que reconociera la equivalencia de ambas estructuras. También se requirió de un Decreto para la equivalencia de los títulos y certificaciones tradicionales con los nuevos.

131. Existieron y existen también programas financiados con fondos internacionales, pero su peso fue de menos del 10%.

profesionales contratados, que no tienen estabilidad ni los beneficios regulares (vacaciones, aporte jubilatorio, obra social), como para las políticas. A diferencia del caso chileno, el MdE argentino, frente a la carencia de burocracia técnica, no “externalizó” sus funciones, pero recurrió a las estructuras por contrato, con el riesgo propio de esta estrategia, que no genera ni memoria ni un grupo estable de burócratas profesionales.

La información pasó a ser pieza clave de esta nueva etapa. Este período se caracterizó por un esfuerzo dedicado a ampliar las bases de información. En 1993 se aprobó el documento base que posteriormente daría lugar a la Red Federal de Información Educativa (REDFIED) vigente hasta la actualidad, que establece acuerdos entre la Nación y las provincias sobre la información a recoger, los momentos del año a hacerlo y los cuadros base que todas las provincias deben elaborar para permitir los consolidados nacionales. También en 1994 se realizó el primer Censo Nacional de Personal Docente<sup>132</sup> y en 1998 el Censo Nacional de Infraestructura Educativa, cuyos resultados se publicaron recién en 2003. Para cubrir otro tipo de información novedosa se creó en 1996 un espacio para la construcción y el seguimiento de indicadores económicos. En esta misma línea, con fondos internacionales, se organizó el Programa de Reforma Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) con el objeto de instalar sistemas informatizados de gestión administrativa en las provincias que, además de agilizar y mejorar la gestión de los recursos humanos y el equipamiento, fueran capaces de generar adecuada información para la toma de decisiones.

En concordancia con la necesidad de generar nueva información, en el mismo año de la aprobación de la Ley Federal (1993) se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC), dependiente de la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, la cual integraba la nueva Secretaría de Programación y Evaluación de la Calidad Educativa, creada por el Decreto 506/93. En el caso chileno, la producción de información sistemática tiene mucha más tradición. Desde 1980 se destaca la realización periódica de pruebas para medir los aprendizajes de los alumnos en distintos niveles

132. La importancia de este censo reside en que por primera vez se levanta información del docente como individuo y no como personal de la escuela.

del sistema escolar (4° y 8° básicos, 2° medio), y en distintas disciplinas (lenguaje, matemáticas y ciencias). Este sistema, denominado SIMCE, es de carácter censal y permite a cada comunidad escolar conocer su situación. Además, el país ha participado de pruebas internacionales, como PISA, TIMMs o LLECE, que han posibilitado cotejar la calidad de los aprendizajes alcanzados en relación a otros países.

6. *Ambos países han debido atender en forma paralela las instancias de conducción intermedias y la ayuda directa a las escuelas*

La gestión de la Reforma en un escenario nacional requiere procedimientos que acompañen las diferentes instancias de gobierno, es decir las decisiones nacionales, el trabajo de las instancias intermedias y la acción de las escuelas. La gestión de estas tres instancias es más compleja en el caso de estructuras federales en las cuales cada Estado federado mantiene su capacidad de decisión política, pero es también difícil en un escenario de municipalización heterogéneo, con capacidades muy diversas.

En Chile, en el debate y diseño de políticas educativas se ha otorgado primera prioridad a la disponibilidad y distribución de los recursos de todo tipo para la expansión y el mejoramiento de la educación. Cuando se ha dirigido el interés a los problemas institucionales del sistema escolar, la atención preferencial ha estado en la descentralización, en las estructuras locales o intermedias de gestión, en las relaciones entre éstas y las escuelas, y en su vinculación con los órganos nacionales de gobierno de la educación. También se ha puesto foco en la organización interna de las escuelas. Se ha prestado atención a las capacidades del MINEDUC para apoyar directamente a las escuelas, respecto a lo cual ha habido mayor demanda, pero prácticamente hasta hace poco no se han abordado la naturaleza y características propias del Ministerio. Se ha descuidado el desarrollo de las capacidades propias del MINEDUC y su contribución al desarrollo de las capacidades de los organismos locales de gestión.

El Ministerio chileno ha logrado desarrollar su servicio de supervisión técnico-pedagógica y llegar con él a las escuelas, particularmente a aquellas que logran menores aprendizajes. Sin embargo, la supervisión es hoy un nudo crítico. La capacidad de

cobertura no es suficiente aun cuando se ha introducido la práctica de Planes Anuales de Supervisión, escalonados en los niveles central, regional y provincial. Aunque profesionalizado, el personal no tiene las competencias requeridas, ni puede dedicar todo su tiempo al trabajo directo con los maestros y en las escuelas debido a que a menudo debe atender actividades administrativas y emergencias no contempladas en la planificación<sup>133</sup>.

En la Argentina, en razón de la estructura federal del Estado nacional, y también debido a la extensión del sistema (43.000 escuelas de todos los niveles), la estrategia operativa del MdE para llevar adelante los cambios consistió en apoyarse en las provincias. La implementación de la reforma se vio entonces mediada por la voluntad política y por la capacidad profesional de los grupos provinciales, muy disímiles entre sí, ya que históricamente los Ministerios provinciales arrastran fuertes diferencias en relación con sus capacidades, según su tradición histórica, el tamaño del sistema y sus posibilidades de financiamiento. Las provincias se diferenciaron también en función del compromiso político respecto de la aplicación de la Ley<sup>134</sup>.

Hay que tener en cuenta también que el cambio de rol del Ministerio nacional implicó la inexistencia de experiencia en el orden nacional en la organización y aplicación de dispositivos masivos que llegaran a todas las provincias y a un gran número de escuelas. Se diseñaron, organizaron y se hicieron funcionar procedimientos novedosos en el ámbito del Estado tanto a nivel del gobierno nacional como en las provincias. Desempeñó en esto un papel indudable durante el tiempo en que se sostuvo la propuesta política que, si bien no se puede comparar con el caso chileno, en términos de la Argentina fue inusitado. A pesar de que se produjeron cambios de personas en la conducción nacional<sup>135</sup> entre 1993 y 1999 se mantuvo una misma línea de política, lo que

---

133. La problemática de la supervisión del Ministerio en las escuelas ha sido estudiada por Luis Navarro y Sonia Pérez (2003) y por la Dirección de Estudios Sociológicos, DESUC, de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2007). Véase también Politeia Soluciones (2008: 55-58), *Estudio Mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal, Informe Ejecutivo*, Santiago de Chile.

134. Una descripción detallada del proceso de reforma de este período y sus efectos en cada provincia puede verse en Rivas (2004).

135. Este período se cubre con tres ministros: Jorge Rodríguez (1993-1996), Susana Decibe (1996-1999) y Manuel García Solá, de mayo a diciembre 1999. Los equipos ministeriales prácticamente no sufrieron variaciones.

permitió el aprendizaje en paralelo a la gestión y la profundización de las estrategias iniciales.

7. *Para cumplir con funciones nuevas ambos Ministerios han necesitado nuevas capacidades y también nuevos procedimientos*

En el punto 5 se señala el modo específico con que cada país se abocó al desarrollo de las nuevas capacidades necesarias para gestionar el cambio pedagógico. Pero la novedad de esta tarea implicó asimismo la necesidad de desplegar modelos de gestión que fueran capaces de movilizar el cambio a lo largo de todo el territorio. Ambos Ministerios recurrieron a la gestión por programas, extraña a la tradición de la región pero introducida en ella desde hace unas décadas en virtud de la gestión de los préstamos internacionales. En el caso del Ministerio de Chile, en un primer momento esto se realizó aprovechando la estructura de la supervisión y luego, en muchos casos, a través de la “externalización” por alianza con instituciones de todo tipo.

En el caso del Ministerio argentino se optó por la estructura de programas gestionados desde dentro del MdE. Cada Programa se operó desde una Cabecera Nacional, localizada en una de las Secretarías del Ministerio, que trabajaba con Cabeceras Provinciales del programa homólogos en las provincias. Las cabeceras provinciales reproducían, en menor medida, la estructura de la cabecera nacional. Ubicadas dentro de la estructura del Ministerio provincial, su costo era parte del programa nacional además de que –según el tamaño y la capacidad económica de la provincia– el gobierno provincial asignaba personal propio (de la planta de su administración pública o con contrato), cuya cantidad y perfil formaba parte de la negociación con la Nación<sup>136</sup>. Los perfiles iniciales fueron centralmente de especialistas pedagogos, pero rápidamente se incluyeron también profesionales contables y abogados, así como informáticos. Debido a la necesidad de un fuerte esfuerzo por modernizar la gestión, la cabecera provincial de los programas nacionales era también abastecida con equipamiento informático, lo que permitió, a medida que estos equipos se asentaron, un trabajo más transparente y oportuno temporalmente.

---

136. El financiamiento de este personal se realizaba con diferentes fuentes. La mayor parte provenía del Tesoro nacional, en el marco del presupuesto del Ministerio nacional, pero también había una parte de financiamiento externo, vía créditos internacionales.

El Ministerio nacional se hizo cargo de una asistencia técnica directa a las provincias y de gran parte de la capacitación de su personal. Las modalidades de asistencia fueron variadas y cambiantes a lo largo del período. En un primer momento se financió la contratación de consultores externos a la gestión, que producían estudios e investigaciones o gestionaban los programas nacionales por cuenta de la Nación. Esta modalidad, usualmente presente en los modelos de gestión de los créditos internacionales, terminó generando una dualidad, porque había dos líneas de conducción. A la vez, dejaba poca capacidad instalada en las provincias. Estos problemas determinaron la asistencia directa a las provincias a través de la instalación de cabeceras de los programas dentro de la estructura del Ministerio provincial.

Cada programa elaboró una estrategia propia de capacitación de sus contrapartes provinciales. Esta modalidad de trabajo ofreció la ventaja de que resultó un excelente instrumento para “personalizar” la asistencia técnica a las provincias. La atención especial a las provincias o a las escuelas, según sus necesidades y características, no fue una particularidad única. Todos los programas nacionales previeron las adaptaciones y se reformearon acciones de acuerdo con los requerimientos y necesidades particulares de quienes eran sus beneficiarios, aunque a medida que la gestión y los programas se consolidaban se establecieron rasgos comunes entre ellos.

La primera particularidad fue la realización de variadas y permanentes instancias de capacitación en servicio a través de Reuniones Nacionales con agendas muy preestablecidas, lo que permitía discusiones y toma de decisiones muy concretas en la definición y aplicación de los pasos a dar. Las reuniones se realizaban tanto entre los decisores políticos (subsecretarios y asesores, jefes de programas provinciales) como con los equipos de profesionales a cargo del programa y directivos y docentes de las escuelas afectadas. El circuito de discusión de los documentos terminaba en su aprobación en el Consejo Federal de Cultura y Educación con lo que quedaban establecidos con fuerza normativa (si bien no obligatoria) para avanzar en la implementación de los cambios<sup>137</sup>.

---

137. La Resoluciones del Consejo Federal fueron numerosas en el lapso 1993-1999. Si bien no eran administrativamente obligatorias, servían de base a las acciones provinciales. La Ley de Educación Nacional ha tornando “vinculantes” (con obligación de ser cumplidas) estas resoluciones.

Las transformaciones diseñadas e impulsadas por el gobierno nacional buscando la construcción de una capacidad político-técnica propia tuvieron efectos muy disímiles en las diferentes provincias, mediadas justamente por las decisiones políticas provinciales y por las capacidades históricas regional y local. Aun a pesar de los esfuerzos nacionales de acciones diferenciadas, en algunas de ellas terminaron no generando los cambios estructurales en el nivel provincial necesarios para acompañar y sostener la reforma, neutralizando los instrumentos puestos en práctica por el nivel nacional (Novick, 2001), pero en otras tuvieron como resultado procesos importantes de mejoramiento de la gestión (Rivas, 2004) y dejaron instaladas capacidades y procedimientos que perduran en el tiempo con las modificaciones y adaptaciones que han sido necesarias.

8. *La gestión macro no incluyó una planificación general del sistema, pero sí se verifica una multiplicidad de planificaciones específicas*

A pesar de la tradición latinoamericana en la formulación de planes generales de educación, en ambos países la Reforma no se realizó dentro de un esquema de planificación global que incluyera un documento que contara con un diagnóstico, una formulación sistemática de objetivos y metas de mediano y largo plazo, especificación de las consiguientes acciones, y momentos o procesos de evaluación y retroalimentación. En el caso chileno el rol subsidiario que el ordenamiento constitucional dejó al Estado, el alto grado comparativo de privatización del sistema escolar y la fuerte descentralización del sector educacional de tenencia pública fueron factores que no dejaron espacio a una reposición de las prácticas de planificación global que existieron en los años 60 y hasta 1980. En la Argentina no existe tradición de reformas planificadas, ya que si bien en dichas décadas se elaboraron planes nacionales, ninguno de ellos fue puesto en práctica<sup>138</sup>.

Esto no significa que ambos procesos de Reforma no hayan sido planificados, sino que se aplicó un procedimiento de planificación

---

138. En América Latina existe una tradición de formulación de Planes Nacionales de Educación que en la práctica no se cumplieron (Aguerrondo y Fernández Lamarra, 1983). En la Argentina, el primer plan data de la década del 70 (Plan Nacional de Desarrollo 1971-1974), al cual han sucedido una media docena de planes anteriores al período estudiado, pero ninguno de ellos fue implementado. Tampoco los procesos de reforma han estado en el marco de planes generales de educación.



operativo para la acción. Se reconocen en ambos casos algunas similitudes en la conducción planificada de la reforma respectiva:

- Si bien en ambos casos no hay planificación nacional explícita y formalizada, en Argentina se delinea una imagen a futuro (visión) que da dirección al proceso. El modelo incluye la capacidad de visión y dirección del nivel central del Ministerio, que unifica los procesos de planificación a nivel de cada programa. No ocurre así en el caso chileno, donde no se han desarrollado las capacidades para contar con un análisis global de perspectiva que provea una visión estratégica de mediano y largo plazo

En Chile el Estado, y particularmente el MINEDUC, no ha desarrollado las capacidades para contar con un análisis global de perspectiva que provea una visión estratégica de mediano y largo plazo fundada en las tendencias educativas en el mundo y las posibilidades que ellas abren para Chile (y que debieran subyacer a las decisiones sobre política)<sup>139</sup>. Sin embargo, las políticas ministeriales proponen los objetivos y metas de mediano plazo en su ámbito. La práctica de planificación propiamente tal se realiza a nivel de los programas o medidas de política circunscritas y parciales. Los diversos programas del MINEDUC se sujetan a rigurosas planificaciones, por lo demás exigidas por la autoridad presupuestaria del Estado<sup>140</sup>. Ejemplos de ello son algunos de los grandes programas de la Reforma que han contado con financiamiento proveniente de la banca multilateral (especialmente del Banco Mundial), o el cambio del currículo nacional que fue planificado para una implantación gradual con la meta de que al año 2002 todos los niveles y grados del sistema escolar contaran con un marco curricular nacional y obligatorio (de objetivos y contenidos) y con planes y programas de estudio de las diversas materias o disciplinas elaborados por los establecimientos o los que el MINEDUC debía ofrecer para uso de las escuelas que no preparasen planes y programas propios, para lo cual hubo que planificar la producción de los instrumentos propiamente

---

139. A fines de 2005, empezó a instrumentarse la creación de una unidad del Ministerio con tal propósito, pero desgraciadamente circunstancias coyunturales la abortaron.

140. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda es un órgano que, en ausencia de otros (en particular dentro del MINEDUC), ha cumplido una función de estudio técnico de las políticas y programas sectoriales y de evaluación exigente de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la programación. Debe anotarse, sí, la limitación para la planificación que implica el ejercicio anual, no habiéndose avanzado hacia presupuestos plurianuales.

curriculares y de las condiciones y recursos para su implantación en las escuelas.

En la Argentina tampoco se ha hecho un ejercicio sistemático al respecto pero, tanto como en Chile, se explicitaron aspectos que permitieron que se desglosaran ideas-fuerza en las cuales pudieron apoyarse diferentes acciones. Para sustentar esta viabilidad, cada área de trabajo (cada idea-fuerza) se apoyó en experiencias locales existentes o pasadas y se presentó en el marco de una progresión en la cual fuera posible profundizar líneas anteriores y dejar abiertos procesos para su sustentabilidad en el tiempo. Esto permitió recuperar experiencias previas, sobre todo de las provincias, y conformó una lógica de continuidad-cambio que ordenó los procesos y puede hacer posible reconocer una progresión (si bien no lineal) en muchas de las políticas implementadas.

Aun cuando el proceso se llevó a cabo sin la aplicación de un modelo de planificación formal tradicional, la función de planeamiento se vio reforzada tanto a nivel del MdE como en las administraciones provinciales (IIPE, 2000; Terigi, 2007). No existió un Plan Nacional de Educación clásico escrito y aprobado, pero ello no significó la inexistencia de una visión planificadora de estilo estratégico situacional (Matus, 1997) en función de la cual se gestionó un proceso de cambio. De las tres dimensiones que contempla el enfoque situacional para la gestión (efectiva) de gobierno (proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad) la LFE actuó como proyecto de gobierno, y a partir de ella se puede reconocer en primer término la elaboración y explicitación de la imagen-objetivo (Terigi, 2007) y luego un proceso de construcción de viabilidad política, técnica y material para dar factibilidad a los cambios. El aspecto más descuidado fue la legitimidad social de la reforma (al que nos hemos referido como *gobernabilidad*), elemento que fue un factor importante para la no sustentabilidad. Este impulso de seis años de reforma (1993-1999) alcanzó sólo para instalar estas visiones y recorrer los primeros pasos, aunque resta sin ninguna duda transitar todavía un largo camino para llegar a concreciones.

- La planificación operativa se hace a nivel de los Programas, para su ejecución, lo que prioriza tanto la lógica de la implementación (Argentina) como la presupuestaria (Chile)

La voluntad ministerial de desarrollar capacidades de planificación local se evidencia en Chile, por ejemplo, por la implantación por ley (1996) de los llamados “planes anuales de desarrollo de la educación municipal” (PADEM), por los que las municipalidades están obligadas a diseñar y aprobar de modo participativo un instrumento técnico que diagnostique, prevea la demanda de matrícula en los establecimientos que administra, proponga las metas de cobertura, la dotación de personal necesaria y los programas de mejoramiento que se emprenderán, todo ello en el año siguiente. La construcción y empleo de este Plan ha implicado que los municipios deben contar con un mínimo de capacidad técnica para el planeamiento, en la cual se observan fuertes diferencias entre comunas. Aunque para estos y otros efectos el MINEDUC está aliado con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Municipal (del Ministerio del Interior), no ha apoyado consistentemente un desarrollo equitativo y eficaz de esta planificación<sup>141</sup>. Estos procesos denotan un enfoque limitado de planificación: además de carecer de integralidad, por lo general se desarrollan dentro de los límites estrechos de los años presupuestarios (salvo excepciones como los programas con financiamientos de la banca multilateral o la implantación gradual del sistema obligatorio de evaluación del desempeño profesional de los profesores municipales).

En la Argentina, como se ha dicho, la planificación operativa se realizó en los Programas, pero contemplando también las particularidades de las provincias. La elaboración del marco de acción (planificación) consistió en una negociación entre el nivel nacional y el provincial para la instrumentación de la propuesta. La flexibilidad de ésta se ajustaba desde criterios políticos y pedagógicos, ya que las provincias se diferenciaron también en función del compromiso político respecto

---

141. Un reciente análisis de la experiencia señala las siguientes falencias típicas: (i) falta de diferenciación de sus diagnósticos respecto a la realidad específica de los establecimientos, y consecuente falta de líneas de trabajo diferenciadas; (ii) debilidad de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los objetivos o metas planteadas, e inexistencia de consecuencias frente a logro o no logro de ellas; (iii) definición de metas poco realistas; (iv) débil relación con otros instrumentos de planificación superiores como el PLADECO a nivel comunal u otros provenientes del MINEDUC; (v) duración anual que no permite una planificación educacional de mediano/largo plazo (Politeia Soluciones, 2008: 27).

de la aplicación de la Ley. En definitiva, se diseñaron, organizaron e hicieron funcionar procedimientos novedosos en el ámbito del Estado tanto a nivel del gobierno nacional como en las provincias.

- En ambos casos la planificación integrada con otros sectores ha sido débil

No se ha contado con políticas de planificación integradas a nivel de los territorios que permitieran conectar la política educativa con otras políticas sociales y articular apropiadamente el desarrollo educacional con el desarrollo económico y social de la provincia o región. Particularmente, no ha existido una planificación de la ampliación de la cobertura de los distintos niveles o modalidades educacionales. Esto no significa que no hayan existido experiencias de planificación, consejos regionales de educación o planes de desarrollo comunal. Pero estos casos han tendido a ser más formales que reales, siendo su espacio de influencia restringido a la fundamentación necesaria para las inversiones públicas regionales<sup>142</sup> y mediatizado siempre por las contingencias políticas y sobre todo por las decisiones centrales y sectoriales.

9. *La estrategia operativa reconoce la condición compleja de los procesos de cambio y el impacto de la temporalidad*

En relación con la estrategia operativa, en ambos procesos se reconoce una serie de características comunes que pueden ser destacadas.

### **La dimensión temporal**

Como se ha dicho anteriormente, el proceso de reforma chileno ha sido muy gradual. Lleva ya 17 años de continuidad y recién en 2006 se enfrentó con cuestionamientos y resistencia organizada, a partir de la cual se ha abierto una etapa de remodelación estructural enfocada, entre otras cuestiones, a la “arquitectura” de la conducción del sistema educativo, cuyos rasgos futuros están todavía definiéndose. El énfasis en lo pedagógico ha sido posible porque Chile tiene una tradición de cambio educativo que viene desde décadas tempranas del siglo XX que le ha

---

142. En Chile existe un importante Fondo Nacional de Desarrollo Regional que distribuye importantes recursos financieros estatales para administración regional y que puede ser empleado, entre otros fines, en desarrollo de la infraestructura escolar. Las municipalidades solicitan a los Gobiernos Regionales este tipo de financiamiento para construir nuevos edificios escolares o reponer los existentes. Para esto deben presentar los correspondientes proyectos fundados.

permitido ir incorporando cambios y reacomodando su organización en forma paulatina. Por ejemplo, en su primera ola de reforma en los años 60, incluyó el examen obligatorio de fin de secundaria (para ingreso a la universidad) y el desdoblamiento del nivel secundario en secundaria básica y superior. Eso permitió que los cambios de los 90 fueran de tipo pedagógico y no afectaran la estructura de los niveles. Por otro lado, el proceso de municipalización (descentralización), potencialmente muy conflictivo, pudo ser llevado a cabo en el marco de un gobierno autoritario.

En la Argentina, la impronta de un sistema educativo muy exitoso en sus orígenes (fines del siglo XIX) impidió históricamente las adaptaciones que fue haciendo el resto del mundo. Por ejemplo, en su “reforma de los 60” se experimentó en siete provincias la escuela intermedia (secundaria básica), pero como generó resistencias quedó sin efecto<sup>143</sup>. Quizás debido a esta inmovilidad histórica, la propuesta de la LFE, que refleja consensos nacionales, debió ser ambiciosa tanto en la urgencia<sup>144</sup> como en la integralidad de los cambios. La reforma de los 90 pretendió realizar de una vez el cambio de estructura y el cambio pedagógico, con el consecuente incremento de las resistencias, y en un lapso restringido de sólo seis años (1993-1999), al finalizar el cual accedió al gobierno un partido político diferente que desaceleró algunos programas y suspendió otros. No obstante ello, existe un grupo de elementos que se ha sostenido en el tiempo.

## **La flexibilidad del modelo de gestión**

En ambas experiencias la implementación de las políticas se organizó sobre la base de un modelo de acción integrado por operaciones concadenadas (los programas) que dieran flexibilidad a la gestión. El plan por operaciones dio la posibilidad de que los programas se activaran y se desactivaran de acuerdo con las contingencias que los afectaron, fueran éstas de tipo político (diferencias con las autoridades locales),

---

143. La LFE establece la distinción entre ciclos de la secundaria, cuya implementación diferente generó muchas disidencias y resistencias. La Ley de Educación Nacional (2006) retoma el tema y da un tiempo para la resolución del cambio de estructura.

144. En el Art. 66 de la Ley Federal se agrupan las “Disposiciones transitorias y complementarias” en las cuales se da un plazo de un año a partir de su sanción para que los ministros se pongan de acuerdo en el seno del Consejo Federal. Los temas no eran simples: la nueva estructura, los nuevos Contenidos Básicos Comunes para toda la enseñanza, las modalidades del Polimodal (secundaria superior), la implementación de la obligatoriedad y de la asistencialidad.

de logística (carencia de información sobre un área del territorio para distribuir materiales) o de recursos (dificultades del tesoro).

La flexibilidad no se expresó sólo en el aspecto de la implementación sino que apareció también en la construcción de los aspectos más concretos de la visión. En este sentido, el paso del tiempo (la duración del proceso) ofreció la oportunidad de un aprendizaje colectivo tanto en los equipos de la conducción política como en los de los profesionales y técnicos. El proceso de aplicación de los cambios operó como una verdadera oportunidad pedagógica que permitió redefinir acciones y aprender en su transcurso.

### **La masividad de las políticas**

Ambos procesos de reforma han tenido como antecedente estudios que dejaban en claro la urgente necesidad de cambio en todo el sistema educativo, lo que permitió romper en ambos casos con la tradición de la primera ola de reformas educativas que implementó como estrategia las experiencias piloto, centradas en atender grupos pequeños de escuelas. Las políticas son masivas, planteadas para una transformación integral de la educación en el ámbito de cada programa. La masividad implica gradualidad, o sea un proceso en el que, aunque se prevé la generalización, no se inicia con todo el universo pero se diseñan etapas de inclusión que posibilitan un cambio global en un tiempo determinado. La existencia de etapas permite capitalizar la potencialidad pedagógica del proceso de implementación y permite también realizar los ajustes que aparecen a lo largo del proceso. En ambos casos las políticas fueron organizadas en términos nacionales con estrategias que, si bien podían iniciarse desde un grupo de escuelas, contemplaron que en etapas consecutivas se ampliaran hasta su generalización, aunque éste no haya sido el resultado en todos los casos.

### **La lógica de apoyo-control**

La literatura sobre la generalización de las reformas deja en claro que el rol de las instancias de fuera de la escuela debe ser doble. Por un lado, ayudar a que los cambios se operen (dar dirección y recursos para que éstos sean posibles) y, por el otro, reforzar el cumplimiento de lo establecido a través de sistemas de evaluación y de rendimiento

de cuentas<sup>145</sup> (Fullan, 2001, Elmore, 1995). En ambas reformas la intervención y la ayuda se plantearon como diferenciales de acuerdo con las situaciones particulares y las necesidades de los grupos de escuelas, provincias, etc. que participan. Este modelo de acción está incorporado en ambos casos como parte de la nueva institucionalidad de la instancia nacional frente al compromiso de aplicación de cambios, y resulta perdurable con adecuaciones a lo largo del tiempo. Es de destacar, sin embargo, que en el caso chileno el control y la presión por resultados que han introducido las mediciones periódicas de calidad han sido claramente superiores a las capacidades de brindar un apoyo suficiente y de calidad a los actores del sistema educacional. Se puede decir que en esta ecuación ha existido un desequilibrio hacia el control.

### **Aprender sobre la práctica**

En ambos casos se partió con ideas-fuerza que conformaron primeras decisiones, las cuales, a medida que se avanzó en la puesta en práctica, fueron reformuladas o profundizadas para su mejor implementación. Se gestionó a partir de un proceso de reflexión sobre la práctica que permite realizar adecuaciones a las propuestas originales.

*10. En ambos países, la complejidad del proceso y la cantidad de elementos en juego dan como resultado una gran heterogeneidad de los avances. Los resultados difieren en ambos casos. En Chile: cambios en las condiciones de los docentes, pero no todavía en sus prácticas pedagógicas. En la Argentina: nuevo modelo de gestión de políticas*

En virtud de la complejidad de estos procesos de cambio y de la gran heterogeneidad de las escuelas, así como de la cantidad de elementos que entran en juego, los avances que se constatan son heterogéneos. En Chile, encarando un desafío de reforma curricular y pedagógica y, sobre todo, una demanda de mayor calidad en los aprendizajes escolares, desde 1990 el MINEDUC ha hecho una

145. "Esto significa que el Estado debe trabajar para establecer una mezcla sofisticada de presión y apoyo (o *accountability* y construcción de institucionalidad)" (Fullan, 2001: 17). En la misma línea, señala Elmore: "¿Qué debemos hacer para cambiar esta estructura que se autorrefuerza? Probablemente, el primer paso es reconocer que los problemas sociales de esta complejidad no son pasibles de soluciones rápidas, comprensivas y racionales. Los cambios fundamentales en los patrones de incentivos no ocurren llevando a cabo reformas ambiciosas y discontinuas, sino más bien empujando fuerte unos pocos lugares estratégicos del sistema de relaciones que rodea al problema, y observando luego cuidadosamente los resultados. Mis recomendaciones serían de este tipo" (Elmore, 1995).

opción estratégica por focalizar sus políticas en el aula y la escuela (con postergación de los “problemas estructurales” del sistema). Sin embargo, a pesar de la variedad de iniciativas que ha emprendido, y no obstante el mejoramiento de las condiciones básicas de funcionamiento, no se ha logrado modificar suficientemente las prácticas de enseñanza y aprendizaje y sus resultados ni tampoco la convivencia escolar. Entre otros analistas, la misión de la OCDE (2004: 290-291) ha encontrado que existe un “nexo débil” entre las políticas de reforma del Ministerio y la práctica escolar, así como con la formación de profesores<sup>146</sup>. Un problema mayor en el caso chileno es también la falta de articulación entre los tres niveles en que debe impulsarse el cambio educativo: macro, meso y micro. La tendencia ha sido a dar escaso rol al nivel meso (sostenedores), intentando el MINEDUC llegar directamente a las escuelas, sin fortalecer la instancia intermedia ni la creación de redes entre los propios establecimientos.

Esto tiene connotaciones especiales en el caso de la Argentina debido al sistema federal de organización del país, en virtud del cual cada provincia tiene relativa autonomía para asumir, dentro del marco común, decisiones que den un perfil propio a su proyecto educativo. Sin embargo, también en el caso chileno, después de un lustro de trabajo, se requieren estrategias específicas para grupos de escuelas diferentes ya que los avances son disímiles. En la práctica, esto significa que tanto el ritmo de la aplicación como las características de cada proceso dan como resultado concreciones diversas que pueden llegar a cuestionar la legitimidad de los mismos.

En la Argentina el modelo de toma de decisiones y de implementación de políticas fue una verdadera ruptura con el estilo tradicional de la gestión educativa y estableció una serie de nuevas regularidades que fueron sostenidas por las gestiones posteriores con la natural adaptación a su estilo y necesidades. Numerosos rasgos del proceso mantienen su vigencia, como la gestión por operaciones (programas), la superación de la estrategia de experiencias piloto o la negociación provincial con control nacional. También está vigente un modelo de trabajo de asistencia técnica que consiste en elaborar documentos de trabajo para la discusión en reuniones técnicas y la

---

146. Mientras que existe “nexo fuerte” entre las prácticas escolares y los resultados de aprendizaje, y entre la formación de los profesores y las prácticas escolares.



realización de encuentros, talleres o reuniones de trabajo para cada una de las líneas de acción. Cada gestión deja también su impronta en cuanto al grado de direccionalidad que negocia con las provincias o a la amplitud de la concertación.

El aspecto estrictamente administrativo del modelo referido a las regulaciones con que se manejan las transferencias financieras sigue también vigente y ha ganado en rigor y transparencia tanto desde el lado del Ministerio nacional, que ha hecho esfuerzos para informatizarlo, como desde el lado de las provincias, que a través de la experiencia construida han diseñado circuitos más rigurosos y capacitado personal para su operación.

---

## LECCIONES APRENDIDAS

El análisis de ambos casos presenta una gran cantidad de procesos comunes que permiten señalar algunas lecciones aprendidas para la gestión macro de reformas educativas.

- Los MdE enfrentan en la actualidad desafíos diferentes a aquellos para los que fueron organizados. Sin renunciar a la tradicional demanda por la expansión del sistema educativo se ha pasado a una demanda que agrega la necesidad de calidad más equidad.
- La gestión de las reformas educativas requiere de un MdE con visión prospectiva que dé dirección al proceso de cambio y oriente los necesarios acuerdos a realizar con la sociedad y con los diferentes actores del sistema educativo. Este aspecto compromete la legitimidad social de la reforma (governabilidad), factor importante para la sustentabilidad.
- En contextos de tradición centralista como los de América Latina, los procesos de descentralización deben transformar las instancias intermedias de la educación –que a veces son más de una– hasta poder abrirse camino hasta las escuelas. Si bien la normativa para la descentralización es condición necesaria, no es siempre condición suficiente.
- Los nuevos desafíos, y el nuevo rol del MdE como líder de la reforma por la calidad/equidad, requieren de una modificación de la estructura central del MdE. La estructura tradicional permite iniciar el proceso, pero con el avance de los cambios aparece la inconsistencia y la necesidad de cambios organizativos más profundos.
- El nuevo MdE significa, por un lado, el cambio de la estructura desde una lógica burocrática verticalista hacia una de funcionamiento por programas y, por el otro, la necesidad de nuevos perfiles profesionales que puedan hacerse cargo de los nuevos desafíos.
- La gestión por programas permite más flexibilidad e incrementa las posibilidades del cambio. Supone una implementación de

las políticas sobre la base de un modelo de acción integrado por operaciones concadenadas (los programas) que dan flexibilidad a la gestión. El plan por operaciones da la posibilidad de que los programas se activen y se desactiven de acuerdo con las contingencias que los afectan, sean estas de tipo político (diferencias con las autoridades locales), de logística (carencia de información sobre un área del territorio para distribuir materiales) o de recursos (dificultades del Tesoro).

- Sin embargo, es importante cuidar la coherencia entre los programas (riesgo de su multiplicación inorgánica), así como su adecuada institucionalización en las estructuras regulares del Ministerio.
- Para hacer posible el cambio de estructura, con el movimiento de personal que ello genera, es posible diseñar la transición de una estructura a otra de manera gradual, en cuyo caso coexistirán, por un lado, la estructura formal y el personal de carrera, con capacidades para operar las tareas de rutina, el funcionamiento normal del sistema y la ampliación del acceso y la cobertura; y, por el otro, nuevos equipos de origen externo, de mayor calificación, con capacidades de responsabilizarse de los programas extraordinarios de mejoramiento. Esta cohabitación puede ser leída como paralelismo o como existencia de hecho de “dos Ministerios” durante una etapa inicial.
- Otra estrategia para generar mayores capacidades profesionales es a través de la “externalización” de competencias que consiste en la alianza con empresas privadas, o con entidades públicas o privadas del campo académico o profesional a quienes se les traspasa responsabilidades de gestión o de provisión de servicios. En este caso es muy importante la capacidad del MdE de operar como “contraparte” para lo cual debe presentar conocimiento sólido del ámbito correspondiente y capacidad de gestionar eficazmente la alianza: seriedad (objetividad y no discrecionalidad), transparencia, monitoreo permanente y evaluación.
- También parecen tener importancia las características de los socios participantes en cada alianza. Socios con capacidad de innovación, emprendimiento y visión de largo plazo (que podrían

denominarse “modernos”) generan las alianzas más exitosas; aliados con mentalidad conservadora, carentes de imaginación y capacidad de innovación, a veces motivados por un afán de lucro fácil e inmediato (que podrían denominarse tradicionales o “premodernos”) generan alianzas fallidas.

- La urgente necesidad de cambio en todo el sistema educativo requiere políticas masivas. Esto implica romper con la tradición de la primera ola de reformas educativas centradas en experiencias piloto en grupos pequeños de escuelas. La masividad implica gradualidad, o sea un proceso en el que, aunque se prevé la generalización, no se inicia con todo el universo sino que se diseñan etapas de inclusión que posibilitan un cambio global en un tiempo determinado. La existencia de etapas permite capitalizar la potencialidad pedagógica del proceso de implementación y permite también realizar los ajustes que aparecen a lo largo del mismo.
- La adecuada gestión de las reformas requiere de un manejo más profesional de información para la toma de decisiones. Esto implica la necesidad de un refuerzo y profesionalización de las áreas de los MdE que elaboran información. A la tradicional estadística educativa que mide regularmente los parámetros censales básicos (variaciones de la matrícula, indicadores de rendimiento) debe agregársele información sobre financiamiento y costos, sobre logros de aprendizaje, sobre el estado de los docentes. Es necesario también superar la etapa de los datos descriptivos y entrar en análisis más profundos que puedan orientar decisiones. Éste es un campo especialmente propicio para ser externalizado con universidades o centros de investigación.
- En cuanto al manejo de datos, debe reforzarse el interés en lograr que la información producida en diferentes niveles no sólo sea usada en las instancias centrales de los MdE, sino que también sea utilizada en el nivel de los establecimientos escolares mismos (promoviendo lo que Elmore denomina “*accountability* interna”).
- La gestión de la Reforma en un escenario nacional requiere procedimientos que acompañen las diferentes instancias de

gobierno, es decir las decisiones nacionales, el trabajo de las instancias intermedias y la acción de las escuelas. La gestión de estas tres instancias es más compleja en el caso de estructuras federales en las cuales cada Estado federado mantiene su capacidad de decisión política, pero es también difícil en un escenario de municipalización heterogéneo con capacidades muy diversas.

- En ambos casos se utilizó un esquema de planificación global flexible. No incluyó un documento con un diagnóstico, una formulación sistemática de objetivos y metas de mediano y largo plazo, especificación de las consiguientes acciones, y momentos o procesos de evaluación y retroalimentación, sino que se aplicó un procedimiento de planificación operativa para la acción que se centró en la construcción de viabilidad política, técnica y material para dar factibilidad a los cambios. El rol del Ministerio central fue el de dar “dirección” al proceso y proveer los recursos necesarios para la concreción de las acciones.
- En virtud de la complejidad de estos procesos de cambio y de la gran heterogeneidad de las escuelas, así como de la cantidad de elementos que entran en juego, los avances del proceso de cambio son necesariamente heterogéneos. Esto significa que la gestión que los acompaña debe poder responder a esta heterogeneidad reconociendo en cada caso el avance y determinando con claridad la asistencia para su progreso.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braslavsky, Cecilia. 1999. “Estudios de casos sobre la reforma de la gestión en América Latina: el caso de Argentina”. En: *La gestión: en busca del sujeto*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Brunner, José Joaquín. 2000. *Educación: Escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos N° 16, enero.
- Cádiz, Janet y Martinic, Sergio. 2007. “Variables de eficacia escolar en contextos de pobreza. El caso del P900 en Chile”. En: *REICE (Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación)*, Vol. 5, N° 5 (número dedicado a: Aportaciones al I Congreso Iberoamericano de Eficacia Escolar y Factores Asociados celebrado en Santiago de Chile del 12 al 14 de diciembre de 2007). Disponible en:  
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2521627>>
- Casassus, Juan. 2000. *La reforma educativa en América Latina en un contexto de globalización*. París: UNESCO.
- Consortio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos. 2007. *Informe del Sistema Educativo de Chile*, s.l.. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas/Fundación Konrad Adenauer.
- Cox, Cristián (ed.). 2005. *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Delannoy, Françoise. 2000. *Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism*, Washington, DC: World Bank. Country Studies, Education Reform and Management Publication Series, Vol. I, N° 1, junio.
- Elmore, Richard F. 1995. “Structural reform and educational practice”. En: *Educational Researcher*, Vol. 24, N° 9, diciembre.
- Fernández Lamarra, Norberto y Aguerrondo, Inés. 1983. “Las reformas de la educación en América Latina. Análisis de algunos procesos

- nacionales”. En: Rama, Germán (coord.), *Mudanças educacionais na América Latina. Situações e condições*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.
- Fullan, Michael; Rolheiser, Carol; Mascall, Blair y Edge, Karen. 2001. “Accomplishing large scale reform: a tri-level proposition”. En: *Journal of Educational Change*, noviembre.
- Galarza, Daniel. 2007. “Los organismos estatales de gobierno y planificación”. En: Palamidessi, Mariano; Suasnábar, Claudio y Galarza, Daniel (comp.), *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.
- Hepp, Pedro. 2005. “Enlaces, el programa de informática educativa de la Reforma Educacional chilena”. En: Cox, Cristián (ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, Estudios.
- Loyo, Aurora. 2001. “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI.
- Matus, Carlos. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Ministerio de Cultura y Educación (Argentina). 1997. *La educación argentina en la sociedad del conocimiento*, 29ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. París, 21 de octubre al 12 de noviembre.
- Ministerio de Educación y Universidad Alberto Hurtado-CIDE. 2007. *Estado del arte de la investigación y desarrollo en educación en Chile*, Santiago Gobierno de Chile. Disponible en: <[www.mineduc.cl/planificacion/estudios](http://www.mineduc.cl/planificacion/estudios)>
- Navarro, Luis y Pérez, Sonia. 2003. *Tendencias en supervisión escolar: la supervisión técnico-pedagógica en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, División de Educación General.

- Novick de Senén González, Silvia. 2000. “Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa: propuestas del centro y respuestas de la periferia”. En: *Revista Alternativas*. Buenos Aires: N° 18, Serie Espacio Pedagógico.
- Oiberman, Irene y Arrieta, María Esther. 2006. “Las cifras educativas de los 90”. En: Aguerrondo, Inés (coord.), *Educación en Argentina. Qué pasó en los 90*, Papers Editores, Buenos Aires.
- Palamidessi, Mariano. 2003. *Sindicatos docentes y gobiernos: conflictos y diálogos en torno a la reforma educativa en América Latina (1990-2003)*. Santiago de Chile: PREAL.
- Paviglianiti, Norma. 1988. *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.
- Pontificia Universidad Católica de Chile, Dirección de Estudios Sociológicos, DESUC. 2007. *Percepciones y opiniones sobre la Supervisión MINEDUC: una aproximación desde los actores de escuelas y actores focalizados. Informe Final*. Santiago de Chile.
- Politeia Soluciones. 2008. *Estudio Mejoramiento de la gestión y la calidad de la educación municipal, Informe Ejecutivo*. Santiago de Chile, pp. 55-58.
- Rivas, Axel. 2004. *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica: Buenos Aires.
- Silva, Fernando. 2007. *El movimiento estudiantil en Chile, o la marcha de “los pingüinos”. La historia de cuando miles de estudiantes tomaron sus colegios, hablaron fuerte y remecieron los cimientos del poder institucionalizado*, IRG (Institute for Research and Debate on Governance). Disponible en:  [<www.institut-gouvernance.org/spip.php?article5>](http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article5)
- Terigi, Flavia. 2007. “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 15, N° 10, mayo.



## Publicaciones y documentos del IIEP

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación ha publicado más de 1.200 títulos sobre los diferentes aspectos de la planificación de la educación. Éstos figuran en un catálogo completo que presenta los siguientes temas:

### *Planificación de la educación y cuestiones globales*

Estudios generales – cuestiones globales y de desarrollo

### *Administración y gestión de la educación*

Descentralización – participación – educación a distancia – mapa escolar – profesores

### *Economía de la educación*

Costos y financiación – empleo – cooperación internacional

### *Calidad de la educación*

Evaluación – innovación – supervisión

### *Distintos niveles de la educación formal*

Desde la educación primaria hasta la superior

### *Estrategias alternativas de educación*

Educación permanente – educación no formal – grupos desfavorecidos – educación de género

Para obtener el catálogo, diríjase a la  
Oficina de Difusión de Publicaciones del IIEP:

[info@iiep.unesco.org](mailto:info@iiep.unesco.org)

Los títulos y resúmenes de las publicaciones más recientes  
se pueden consultar en el sitio Web del IIEP:

[www.iiep.unesco.org](http://www.iiep.unesco.org)

# Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), creado por la UNESCO en 1963, es un centro internacional de formación e investigación avanzada en el campo de la planificación de la educación. La financiación del IPE es asegurada por la contribución de la UNESCO y por donaciones de los Estados Miembros. Durante los últimos años, los Estados Miembros que han brindado contribuciones voluntarias al Instituto son los siguientes: Australia, Dinamarca, España, India, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza.

El objetivo del Instituto es contribuir al desarrollo de la educación en el mundo mediante la difusión del conocimiento y la oferta de profesionales competentes en el campo de la planificación de la educación. En esta perspectiva, el Instituto coopera con las organizaciones de formación e investigación interesadas de los Estados Miembros. El Consejo de Administración del IPE, que aprueba su programa y presupuesto, se compone de un máximo de ocho miembros elegidos y cuatro miembros designados por la Organización de las Naciones Unidas, así como por algunos de sus organismos especializados e institutos.

Presidente:

*Raymond E. Wanner* (EE.UU.)

Asesor Principal sobre cuestiones relativas a la UNESCO, Fundación de las Naciones Unidas, Washington, DC.

Miembros designados:

*Christine Evans-Klock*

Directora, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

*Carlos Lopes*

Director de Educación, Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

*Jamil Salmi*

Subsecretario General para el Desarrollo Económico, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas, Nueva York, EE.UU.

*Diéry Seck*

Director, Instituto Africano para el Desarrollo Económico y Planeamiento, Dakar, Senegal.

Miembros elegidos:

*Aziza Bennani* (Marruecos)

Embajadora y Delegada Permanente de Marruecos ante la UNESCO.

*Nina Yefimovna Borevskaya* (Rusia)

Jefe de Investigación y de Proyectos, Instituto de Estudios Orientales, Moscú.

*Birger Fredriksen* (Noruega)

Consultor en Desarrollo de la Educación para el Banco Mundial.

*Ricardo Henriques* (Brasil)

Consejero Especial del Presidente. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

*Takyiwaa Manuh* (Ghana)

Directora, Instituto de Estudios Africanos, Universidad de Ghana.

*Jean-Jacques Paul* (Francia)

Profesor de economía de la educación y de la relación formación-empleo, Director del Instituto de Investigaciones sobre la Educación (IREDU) y del Centro de Estudios e Investigaciones sobre las calificaciones (CEREQ), Universidad de Borgoña, Francia.

*Xinsheng Zhang* (China)

Vice-Ministro de Educación, China.

Las consultas sobre el Instituto deben dirigirse al Secretariado del Director,  
Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
7-9, rue Eugène Delacroix, 75116, París, Francia

## El libro



En el marco del estudio realizado por el IIPE-UNESCO sobre “Desarrollo de institucionalidad para lograr las metas de Educación para Todos”, IIPE-UNESCO sede Buenos Aires analizó las capacidades institucionales desarrolladas por los Ministerios de Educación de la Argentina y Chile para abordar la doble tarea de impulsar la expansión de cobertura y, al mismo tiempo, diseñar y poner en práctica una reforma curricular y pedagógica en todos los niveles de la enseñanza. Se analizó en estos dos países el papel desempeñado por el Ministerio de Educación desde las últimas décadas del siglo XX hasta la actualidad, tomando como punto de partida la apertura democrática posterior a los gobiernos militares (para la Argentina, 1983; para Chile, 1990). En ambos casos estas “Reformas de los años 90” han tenido un peso considerable y, consiguientemente, han producido una serie de resultados, aun cuando el proceso de construcción de institucionalidad de los Ministerios respectivos presentó características distintivas. Este libro contiene el estudio de cada caso en particular y, a continuación, un trabajo que describe las diferencias y semejanzas entre los procesos de ambos países, así como las lecciones aprendidas de ambos.

## La coordinadora

Inés Aguerro es licenciada en Sociología por la Universidad Católica Argentina. Ha sido subsecretaria de Programación del Ministerio de Educación de la Argentina y consultora de diversos organismos internacionales. Actualmente es consultora-investigadora del IIPE-UNESCO sede Buenos Aires. Es docente de la Maestría en Política y Planeamiento Educativo de la Universidad de San Andrés y coordinadora del Área Gestión del Departamento de Educación de la Universidad Católica Argentina.



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación

ISBN: 978-92-803-3339-8