

Capítulo IV

El Rol de la Evaluación en las Políticas Neoliberales: El Ejemplo y Experiencia del Modelo Educativo Chileno¹

Óscar Espinoza² y Dante Castillo³

1. Introducción

El presente capítulo tiene por finalidad analizar críticamente el rol de los dispositivos de evaluación de la educación utilizados en Chile, tomando como referencia el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, conocido en Chile como SIMCE. Al describir sus usos y abusos, se pretende destacar la función que se le ha otorgado para desarrollar, profundizar, y consolidar el modelo de educación de mercado impuesto autoritariamente por la dictadura de Pinochet y legitimado por los gobiernos democráticos posteriores. En la actualidad, a más de tres décadas de su creación y pese a las permanentes movilizaciones estudiantiles, todo indica que el accionar de los gobiernos continuará apoyando sus decisiones en los resultados estandarizados que anualmente proporciona la batería de test estandarizados denominada SIMCE.

En la argumentación y antecedentes que configuran este capítulo subyace también una crítica a la labor y función que han desempeñado los intelectuales y gestores de políticas públicas. Sin pretender cerrar esta discusión, se advierte sobre la forma en que estos actores han sido educados y envueltos por el paradigma neoliberal y el funcionalismo-positivismo en sus diversas expresiones, desde las posturas más radicales (economicistas) hasta aquellas de carácter moderado cuyo discurso se confunde con los detractores. En este capítulo se han planteado varias hipótesis para entender los mecanismos en que las subjetividades y el sentido común han sido sutilmente colonizados por el paradigma y los criterios de evaluación de la educación de mercado. De esta forma, se alude a la tradición y vinculación permanente que los economistas educados en Estados Unidos han mantenido con la Educación. También se

¹ Los autores agradecen el apoyo brindado por el Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile).

² Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación por la Universidad de Pittsburgh (USA). Profesor titular de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá, Miembro de la Red RIAIPE y la Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa (RELEPE). Email: oespinoza@academia.cl

³ Doctor en Educación, Universidad de Lyon 2 (Francia). Profesor de la Escuela de Psicología de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Email: dante.castillo@usach.cl

alude al tránsito que mantienen los intelectuales entre las tareas de la academia y del gobierno, y a cómo las problemáticas y criterios de evaluación de la actividad intelectual son impuestos por quienes forman parte del paradigma dominante.

Del mismo modo, los mecanismos y los usos que la política educativa le concede a la evaluación estandarizada buscan demostrar que en los últimos cuarenta años el sistema escolar chileno ha desarrollado, profundizado y perfeccionado el modelo neoliberal. En varios aspectos, Chile continúa siendo uno de los mejores modelos y laboratorios de la política educacional de mercado. Por lo mismo, más que una denuncia, este capítulo es una invitación para observar y analizar el caso chileno con más profundidad. Acá se apreciará la forma en que el modelo neoliberal, y las prácticas evaluativas asociadas, se ajustan, conviven y se mimetizan con una retórica contestataria al sistema de medición.

El capítulo ha sido organizado en seis apartados. Luego de la introducción y presentación de los propósitos del trabajo, el segundo apartado proporciona algunos antecedentes que explican el origen del modelo chileno. El tercero describe la manera en que la evaluación transformó a la escuela en un cuasi-mercado. En el cuarto se desarrolla el rol y la función que se le ha asignado a los docentes y directivos de centros educativos. En el siguiente se analiza la forma en que todo el sistema escolar es evaluado en función de la gestión por resultados en pruebas estandarizadas. El capítulo finaliza con unas conclusiones abiertas, que también son tratadas como una invitación para profundizar, en el futuro, sobre el paradigmático caso chileno.

2. El origen del modelo chileno

El sistema educacional chileno, luego de la crisis petrolera de 1974 que selló el destino del Estado de Bienestar y del modelo de desarrollo fordista, debió lidiar con una fuerte restricción de las inversiones públicas debido a la crisis fiscal que experimentó el Estado. Como respuesta, la sociedad postindustrial, a través de sus organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, propiciaron profundas reformas de privatización educativa (Espinoza, 2002, 2005).

En Chile, las medidas que comenzaron a implementarse a nivel global a partir de la década de los ochenta actuaron como caja de resonancia para los gestores económicos que propiciaron el golpe militar de 1973. De esta manera, a partir de las nuevas demandas que generaba la globalización económica y en un escenario influenciado por el neoliberalismo, los “chicago boys” asumen y conducen las reformas estructurales que han orientado la política de desarrollo del país hasta la fecha. Los “chicago boys” fueron un grupo de economistas chilenos que tras cursar sus estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Chile, optaron por realizar estudios de postgrado en la Universidad de Chicago, a partir de un convenio

firmado en 1956 entre las instituciones chilenas y el Instituto de Asuntos Interamericanos de la Universidad de Chicago (Espinoza, 2016; Traslaviña y Délano, 1989). Lo interesante de este vínculo radica en que los cuadros formados en esta universidad norteamericana pertenecen a los equipos técnicos que trabajaron en un comienzo con la dictadura militar y, posteriormente, con los equipos técnicos que condujeron la transición democrática. Es bajo este consenso paradigmático, hegemonizado por los economistas y transferidos a la esfera de la educación, que el proceso de privatización y la aceptación de sus criterios de desempeño y evaluación, fueron también aceptados e internalizados por la sociedad chilena en su conjunto (Berger y Luckmann, 2003). De esta manera, los procesos de privatización educativa, especialmente los que han afectado al sistema de educación pública, no fueron parte de la agenda de cambios democráticos una vez recuperada la democracia a comienzos de la década de los noventa y sólo emerge como tema de interés para los gestores e investigadores educacionales a partir de las protestas del movimiento estudiantil iniciadas en mayo de 2011 (Espinoza y González, 2013). De hecho, en agosto de 2014, el Ministro de Educación no tuvo pudor en declarar que “han pasado 30 años de cuasi-abandono de la educación pública”⁴ (CIIE, 2014).

Indudablemente, la ausencia de una crítica organizada a la hegemonía neoliberal se explica por su instalación autoritaria y por una transición democrática pactada y negociada. En la dictadura la educación se refundó a partir de dos eventos que organizaron al conjunto del sistema educativo nacional. En primer lugar, se pasó de una concepción de Estado docente a la de un Estado subsidiario, pero que en el caso chileno no fue el resultado de una evolución progresiva o de un debate público. La refundación del sistema educacional fue producto de la acumulación de insalvables contradicciones internas que llevarán a la ruptura de un paradigma educacional y a su reemplazo por otro. Por el contrario, ella fue solo la consecuencia de una decisión rupturista y forzada de un proyecto de sociedad a otro, conducido por un régimen dictatorial sustentado en una economía neoliberal (Espinoza, 2002; Nef, 1999). En segundo lugar, durante 1980 se inicia un proceso de descentralización de la gestión educacional, que en el caso del sistema escolar (primario y secundario), se denominó proceso de municipalización. En efecto, entre marzo de 1980 y marzo de 1982, el 84% de los establecimientos de educación básica y secundaria estatales se habían transferido a los municipios. El proceso se congela durante 1982 debido a la crisis económica, pero en 1986, en pocos meses, se completa el traspaso del resto de los establecimientos educacionales a la administración municipal (Espinoza y González, 1993; González *et. al.*, 1991).

⁴ Ceremonia Inaugural del Tercer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación, organizado por prestigiosos e influyentes centros de investigación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile, bajo cuyas directrices se ha orientado la política pública chilena en educación. En función de los gobiernos de turno, los investigadores de estos centros transitan entre Estado y la Universidad.

3. Escuelas chilenas y cuasi-mercado

Siguiendo la perspectiva de Ball y Youdell (2007), cuando distinguen entre un proceso de privatización exógeno y otro endógeno, en el caso chileno, la privatización exógena prácticamente no ha sido cuestionada⁵. Tanto en el sistema educativo escolar como en el superior, la privatización se ha naturalizado y es parte del contexto en el que operan las instituciones educativas. Este mismo fenómeno ha convertido a las universidades públicas chilenas, por ejemplo, en aquellas que cuentan con los aranceles promedios anuales más altos de Latinoamérica, pues la mayor parte de su estructura de financiamiento se explica por la contribución que realizan las familias.

En términos de la privatización endógena, es decir, aquella referida a los procesos que han convertido a las escuelas en empresas o unidades productivas que funcionan en el mercado de la oferta y la demanda, se puede sostener que los sistemas de evaluación de la educación han jugado un papel primordial en la consolidación de los mecanismos que el neoliberalismo usa para refundar la institución escolar (Ortíz, 2012; Pino, Oyarzún y Salinas, 2016).

En primer lugar, la noción de “cuasimercados”, entendida como la defensa a ultranza de la libertad de elección de la escuela, con familias actuando como meros clientes del mercado escolar (Ball, 2007), se ha apoyado sistemáticamente en los resultados y puntajes que proporcionan las evaluaciones estandarizadas del sistema educativo nacional en especial, la prueba SIMCE que evalúa desde hace cuatro décadas al universo de estudiantes de cuarto y octavo año de enseñanza primaria y segundo año de secundaria, en las materias de matemática, lengua, ciencias naturales y ciencias sociales⁶. Se trata de un test anual que fue adquiriendo legitimidad con el paso de los años, lo que sirvió de base a las autoridades para incorporar gradualmente otros niveles de enseñanza y nuevas asignaturas en el proceso evaluativo. De hecho, este parámetro de elección de las escuelas guió al Ministerio de Educación para generar tres categorías de establecimientos educativos según los colores del semáforo, en color rojo a colegios con puntaje SIMCE bajo el promedio, en amarillo a los que están en el promedio y en verde a aquellos que están sobre el mismo. Esta sencilla analogía fue usada para orientar a las familias en la toma de decisión para matricular a los niños. Si bien esta clasificación fue cuestionada y abandonada, la información de los puntajes SIMCE obtenidos por cada escuela del país sigue difundándose públicamente y utilizándose como criterio de selección de las ofertas de calidad. Mientras más alto es el puntaje

⁵ Uno de los pocos académicos que ha analizado el tema en esta perspectiva es Espinoza (2002, 2008, 2014).

⁶ El sistema educacional chileno se estructura en cuatro niveles: el pre kínder y kínder que alberga a los niños entre 3 y 5 años. El ciclo primario que consigna desde el 1º básico hasta el 8º básico (6 a 13 años). El nivel secundario que contempla desde primer año de enseñanza secundaria hasta cuarto (14 a 17 años). Y, por último, el nivel terciario, que incluye la formación de pre y postgrado (18 años y más). Es importante consignar que Chile instaura en el año 1920 la obligatoriedad para la enseñanza primaria y recién el año 2005 declara la obligatoriedad para la educación secundaria.

promedio que obtienen las escuelas, mejor sería la calidad y, por consiguiente, más costosa es la inscripción (matrícula) y más alto es el costo financiero de la mensualidad.

El Ministerio de Educación⁷ mantiene hasta la fecha un registro actualizado por centro educativo donde las familias pueden comparar y cotejar los puntajes promedios de los tres últimos años que obtienen los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas, junto con verificar el costo financiero mensual que implica estudiar en esa institución. Indudablemente, la elección del establecimiento escolar surge de la relación entre la capacidad financiera y las expectativas educativas de las familias. Bajo este sencillo proceder, durante más de 30 años los municipios chilenos más ricos cuentan con los puntajes más altos en la prueba SIMCE y con la oferta más cara, mientras que en los municipios pobres ocurre todo lo contrario. Esta situación produce un alto grado de segmentación social y económica en el país que no se condice con una sociedad desarrollada y democrática.

4. La figura de los docentes y directivos

Chile ha acatado de manera tan ejemplar las directrices neoliberales en educación que en pocos años logró transformar las prácticas docentes de manera radical, mediante los criterios e indicadores introducidos en los dispositivos de evaluación de docentes y directivos de los establecimientos educacionales. En ese marco, el ejercicio profesional de los profesores se ha reducido al uso de tecnologías y normativas asociadas a lo que actualmente se conoce como gerencialismo y performatividad en el desempeño docente (Ball, 2000; Ball, 2003; Ball y Youdell, 2007; Ruffinelli, 2016).

Esta perspectiva es parte de la realidad social chilena y luego de casi cuatro décadas de influencia neoliberal se encuentra naturalizada y expresada transversalmente en el sentido común de los gestores e investigadores educacionales. De hecho, independientemente del punto de vista político, todos los ministerios de educación del periodo post dictadura (es decir, desde 1990 a la fecha) han promovido iniciativas para evaluar, orientar y reducir el ejercicio profesional docente, circunscribiéndolo al cumplimiento de reglas generadas de manera exógena (Ball y Youdell, 2007), donde el profesor es un funcionario que se desempeña cumpliendo los roles que imponen los estándares elaborados por los expertos externos.

Si bien la génesis de estas transformaciones se ubica en las reformas realizadas por el régimen dictatorial de Augusto Pinochet, la profundización y consolidación de los enfoques neoliberales en educación se realizaron en los gobiernos democráticos que le han sucedido desde 1990 a la fecha. De hecho, durante el primer gobierno de transición a la democracia (1990-1994) se tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo y mecanismos de financiamiento establecidos en 1981 (OCDE, 2004), pues las preocupaciones se centraron en los indicadores críticos

⁷ Ver <http://www.mime.mineduc.cl>

que mostraba el sistema educativo en cuanto a la calidad y a la equidad, junto a los problemas de gestión y de deterioro de la remuneración de los profesores (García-Huidobro y Cox, 1999).

Según Donoso (2004), para evaluar esta primera fase se debe considerar que los cambios en educación se insertaban en un proceso de transición a la democracia, situación que obligaba a lidiar con los poderes fácticos o con los agentes de la dictadura, que a la fecha aún gozaban de influencia en las decisiones de estado. Este primer periodo, tal como lo observa Donoso (2004), corresponde al periodo que, para el caso de la transición española, Alvaro Marchesi (1998) ha bautizado como la fase de instalación. Por lo tanto, para el caso chileno las decisiones de la política educativa son tomadas en función del peso que aún tiene la disputa por la hegemonía y la conducción política de la sociedad. A su vez, este momento fundacional estuvo centrado en las desigualdades del sistema escolar y los resultados de las evaluaciones fueron asumidas como una evidencia empírica de las disparidades heredadas de la dictadura. En este período, no se discutió sobre la pertinencia de los resultados y de sus implicaciones. Por ejemplo, la investigación de la época postulaba que el SIMCE permitía tomar una radiografía sobre los logros de los conocimientos básicos que alcanzan los alumnos en la escuela, pero además se sostenía que permitía contar con una idea de cómo se distribuía el conocimiento al interior del sistema educativo. Este segundo énfasis perdió presencia en los años posteriores, y el SIMCE adquirió el estatus de instrumento incuestionado para medir la calidad (Agencia de Calidad de la Educación, 2015; Gómez y Edwards, 1995).

En esta etapa de instalación, los criterios articuladores del conjunto de las políticas educacionales de principio de la década del noventa organizaron su accionar en dos líneas. Por una parte, se crearon programas integrales de intervención de cobertura universal para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes y, por otra, se instituyeron programas compensatorios focalizados en las escuelas y liceos de menores recursos con bajos resultados de aprendizaje (OCDE, 2004). El Programa de las 900 escuelas (P-900) se convirtió en el más relevante de la época y en el antecedente de lo que actualmente se conoce como escuelas focalizadas, con la diferencia que actualmente el foco está en el reforzamiento del trabajo pedagógico y didáctico de aquellas escuelas que obtienen los puntajes más bajos en las pruebas SIMCE.

Avanzada la década de los noventa y en la medida que el SIMCE se erguía en el único criterio e instrumento para evaluar la calidad de la educación, se observaba un cierto estancamiento en los resultados. Por esa razón, tanto la explicación de dicho resultado como el foco de atención se fijó en los docentes y directores de los establecimientos escolares. De hecho, en el segundo gobierno de transición que encabezó Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 a 2000), el educador e ingeniero comercial

Ernesto Schiefelbein⁸ debió enfrentar en su período como ministro de educación las reformas al estatuto docente, las que de paso le valieron lidiar con el primer paro nacional de profesores tras el retorno a la democracia en mayo de 1994. La propuesta docente se centraba en los ajustes al estatuto docente, pues buscaban introducir dispositivos de flexibilidad laboral a la relación contractual que mantenían los docentes frente a sus empleadores públicos y también privados, o introducir estímulos y sanciones por bajos resultados en la calidad del servicio prestado, medida a través de las pruebas SIMCE.

Junto a los cambios producidos en las relaciones contractuales, durante la segunda parte de la década de los noventa y primeros años del nuevo siglo emergió la convicción de que los docentes podían ser adiestrados para cumplir con funciones estandarizadas. En ese contexto, los prototipos, los materiales de aprendizajes y las guías de trabajo, adquirieron más relevancia que el profesional docente. Consecuentemente, la práctica docente es reducida a la función de entregar y evaluar las guías impresas que se trabajaban con los estudiantes en el aula (Schiefelbein, 1994; Schiefelbein y Schiefelbein, 2000). Desde este punto de vista, las guías son especialmente útiles en relación a aprendizajes fundamentales previstos para la enseñanza primaria o básica (UNESCO - UNICEF, 1994). Lo que subyace en este enfoque es la desconfianza en la calidad profesional de los profesores y la certeza que en este actor está el principal obstáculo para mejorar la educación. En esta perspectiva emerge la organización “Enseña Chile” que promueve la incorporación a la escuela de profesionales de otras disciplinas ajenas a la educación para ejercer la docencia en reemplazo de los pedagogos⁹, tal como lo hace “Teach for America” desde 1990 en Estados Unidos¹⁰ o la red “Teach For all” desde 2002¹¹.

La evaluación del Ministerio de Educación es concluyente en determinar que se ha avanzado significativamente en acceso y cobertura, pero en términos de calidad, los resultados proporcionados por el SIMCE siguen siendo modestos (Beyer, Eyzaguirre, Fontaine, 2003; Márquez, 2019). Sobre la base de este diagnóstico, en mayo de 2001 el Ministerio organizó un Seminario Internacional sobre Profesionalismo Docente y Aseguramiento de la Calidad de la Enseñanza (Manzi, González y Sun, 2011). De esta actividad, los gestores de las políticas públicas en educación obtuvieron dos resultados concretos y simbólicos que organizaron y guiaron el quehacer del sistema educativo de la primera década del nuevo siglo. Por una parte, se legitimó el discurso sobre el papel protagónico que los docentes tienen en la puesta en marcha de las transformaciones educacionales y en la búsqueda por mejorar los aprendizajes de los estudiantes. De esta premisa emergen, entre otras tareas, los programas de actualización y perfeccionamiento

⁸ Premio nacional de ciencias de la educación, ministro de educación y ex rector de la Universidad Autónoma en Santiago de Chile.

⁹ Ver <http://www.ensenachile.cl>

¹⁰ Para más antecedentes consultar <http://www.teachforamerica.org>

¹¹ Ver <http://www.teachforall.org>

docente, así como las pasantías fuera de nuestras fronteras e intercambios de buenas prácticas. En segundo lugar, también se naturalizó la creencia de que la elaboración de criterios de desempeño profesional es uno de los principales ejes de las políticas de fortalecimiento de la profesión docente. Lo anterior se justificó en las evidencias que el seminario mostró de países como EEUU, Canadá, Cuba, Inglaterra, Australia, Escocia y Francia, por citar algunos. En este contexto, surgieron los documentos titulados “Marco para la Buena Enseñanza” y “Marco para la Buena Dirección” (Mineduc, 2003, 2005). De cualquier manera, resulta incomprensible que en lugar de considerar las necesidades y requerimientos de nuestros docentes se siga mirando las experiencias de países desarrollados que operan por cierto con mayores recursos financieros, pedagógicos y tecnológicos. En ellos, además hay una fuerte inversión en la educación pública y el Estado es garante de asegurar la existencia de sistemas educativos más homogéneos.

Ya en la primera versión del Marco para la Buena Enseñanza se incluyeron los estándares para el proceso de acreditación de postulantes a la Asignación de Excelencia Pedagógica, lo cual constituye un ejemplo de lo que Chile hace en términos de la “gestión por resultados”. En este sentido, tanto el “Marco para la Buena Enseñanza” como el “Marco para la Buena Dirección”, se convirtieron en dos instrumentos de gestión que redactados por “grupos de expertos”, luego de una evaluación docente, se convirtieron al mismo tiempo en los parámetros para evaluar el desempeño de los profesores y los directores de colegios.

Paralelamente, en ese mismo período, los esfuerzos que realizó Chile para integrarse a la OCDE también implicaron incorporarse a los sistemas de desempeño y evaluación que esta organización estimula entre sus miembros. Es así como, a mediados del año 2000, tras analizarse los resultados del SIMCE y de las comparaciones internacionales, el Ministerio de Educación abandona definitivamente las variables estructurales en sus modelos explicativos sobre la calidad de la educación. Lo anterior es ratificado en un diagnóstico realizado por la OCDE (2004), donde se sostiene y recomienda que la política chilena en educación se concentre en dos temas fundamentales. En primer lugar, una campaña para mejorar las habilidades de lectura, escritura y matemática desde párvulo a cuarto año de educación primaria, que suponía rediseñar el currículum para los primeros cuatro niveles de la primaria, cambiando las políticas de capacitación de los profesores e incluir el apoyo de los padres. En segundo lugar, se debía asegurar la calidad de los resultados aplicando, entre otras medidas, la evaluación docente y los requisitos de desempeño.

En general, las recomendaciones proporcionadas en el año 2004 por la OCDE orientaron buena parte de la política educativa durante la segunda mitad de la primera década de este siglo. Sin embargo, dentro de la misma racionalidad performativa instalada en la administración educacional chilena, los resultados que continúa reflejando la prueba SIMCE y las pruebas internacionales como PISA o TIMMS no se condicen con la envergadura de los esfuerzos y recursos que ha dispuesto el Estado para

mejorarlos. En este sentido, cabe preguntarse por qué esos cuantiosos recursos no se destinaron para mejorar los paupérrimos salarios de los docentes, mejorar la infraestructura y el equipamiento de los colegios o mejorar la alicaída formación docente que proveen las universidades.

A partir de 2010, bajo la administración del gobierno de derecha liderado por Sebastián Piñera (Marzo 2010 – Marzo 2014), se considera que la educación está en una fase de crisis no resuelta, pues hasta la fecha las estadísticas revelan que el sistema escolar continua obteniendo bajos logros en comparación con los competitivos estándares de aprendizaje observables en el mundo desarrollado. En otras palabras, se mantiene el juicio realizado por la OCDE, donde se señala que en el sistema escolar chileno, las experiencias de aprendizaje están lejos de lo que requiere una sociedad crecientemente integrada en un mundo globalizado (OCDE, 2004), considerando que en Chile los resultados cuantificables de las evaluaciones estandarizadas, son explícitamente utilizados como el mejor criterio para medir la calidad. Este panorama prácticamente se mantiene inalterable a la fecha (año 2020) con un sistema escolar altamente segregado donde los estudiantes de mayores recursos económicos y culturales concurren a escuelas privadas de alto costo, lo que garantiza a priori a una educación de calidad en el nivel terciario una vez concluidos sus estudios secundarios. En contraste, los estudiantes más vulnerables y carenciados siguen enfrentando enormes dificultades para obtener una educación de calidad en los distintos niveles del sistema educativo chileno (Espinoza, Castillo y González, 2013).

Lo anterior implica que la OCDE representa un actor clave en esta gobernanza asumiendo el rol de garante y regulador de las políticas nacionales. En ese contexto, la evaluación promovida por esa agencia internacional se convierte en un mecanismo de presión para que los Estados asuman ciertas direccionalidades en sus políticas.

Iniciado un nuevo gobierno de la alianza de centro izquierda (Nueva Mayoría), encabezado por la presidenta socialista Michelle Bachelet (Marzo 2014 - Marzo 2018), lo primero que se aprecia es la ausencia de una política alternativa a la hegemonía neoliberal. Chile, tal como lo señala Espinoza (2015, 2016), no ha generado políticas educativas desde la década de los ochenta y desde entonces los gobiernos han optado por impulsar programas e iniciativas aisladas que podrían ser considerados como instrumentos y o aspectos de una política invisible, todo ello en el marco del imperio hegemónico del modelo neoliberal.

Del mismo modo, la investigación sobre políticas educativas en el país se ha visto muy limitada o se ha circunscrito a estudiar algunas partes o componentes de lo que podría ser una política educacional alternativa al modelo neoliberal, sin apartarse de los pilares que lo sostienen. En este sentido, UNICEF junto al Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) de la Universidad de Chile (Bellei, Valenzuela, Vanni, y Contreras, 2014), han editado los resultados de un estudio titulado “Lo aprendí en la escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?”, donde, pese al esfuerzo

metodológico por buscar un dispositivo para seleccionar escuelas “ejemplares” sin recurrir exclusivamente al SIMCE, prácticamente todas las escuelas analizadas se reconocen por tener un alto puntaje en esta evaluación. Este estudio es ejemplar para mostrar que sin abandonar el paradigma de la racionalidad performativa es difícil escapar a la lógica de los resultados cuantificables, aunque el discurso se vista de alternativo al modelo neoliberal.

En general, la investigación en Chile se ha caracterizado por la presencia y predominio de estudios basados en el paradigma funcionalista-positivista (con amplia participación de economistas), la utilización de metodologías y técnicas de análisis cuantitativos y alrededor de temáticas propuestas por agencias internacionales (OCDE y Banco Mundial, entre otras), para que expertos nacionales constituyan comisiones que revisen y provean de recomendaciones a la administración de turno (Espinoza, 2014).

5. Gestionar por resultados

Otro aspecto del rol de la evaluación en las políticas neoliberales tiene relación con la gestión por resultados, es decir, aquellas acciones y procesos de gestión escolar que buscan el aumento del rendimiento académico del alumnado a través de la eficiencia y la eficacia de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y la rendición de cuentas. En Chile, esta perspectiva ha sido difundida y socializada como “accountability educacional” (McMeekin, 2006; Ministerio de Educación, 2016).

Tras la inclusión de Chile en la OCDE el año 2010, las pruebas internacionales de evaluación estandarizadas han adquirido especial relevancia. PISA, por ejemplo, se ha convertido en la principal referencia, ya que para las políticas públicas locales permite compararse con los países desarrollados de esta organización. Bajo esta lógica, de los resultados que se obtienen en las evaluaciones de lenguaje, matemática y ciencias, surgen los ajustes que el Ministerio realiza al currículum y a la gestión escolar, orientados principalmente a las competencias laborales y formación para el trabajo o, dicho en palabras de Apple (2002), para desarrollar los “conocimientos sólidos”. Sin embargo, la crítica que Apple le hace al currículum centrado en los “conocimientos sólidos” no impide que los resultados de la gestión de los centros escolares se juzguen por los resultados de PISA, evidenciando además que la teoría del capital humano está en el discurso de las políticas educacionales chilenas (Espinoza, 2016; Hanusek y Woessmann, 2011; OCDE, 1998). Por lo mismo, las críticas no le hacen mella al prestigio que en Chile se le otorga a la prueba PISA (Hanusek y Woessmann, 2011), aun cuando se reconoce la racionalidad economicista que la constituye y se admite y acepta que este instrumento mide el efecto entre el alto rendimiento educativo y el crecimiento económico del país. Es por ello que, dado que PISA ubica a Chile en los últimos lugares de los países OCDE de la performance educativa, se debe gestionar mejor según las autoridades para ascender en el ranking OCDE.

Pero, tal como se ha señalado anteriormente, incluso antes de la incorporación a la OCDE, la combinación de la gestión por resultados y la rendición de cuentas ya contaba con un importante sustento de legitimidad en el país, especialmente por el rol e influencia que han jugado los organismos internacionales y las universidades norteamericanas en la formación de especialistas, gestores educacionales y cuadros intelectuales.

Solo dos años después que en Estados Unidos se pusiera en marcha la ley No Child Left Behind (2002), en Chile, UNICEF en conjunto con el Ministerio de Educación, publican la investigación titulada “¿Quién dijo que no se puede?: Escuelas efectivas en sectores de pobreza” (UNICEF - MINEDUC, 2004). Ambas iniciativas responden a un slogan convincente que facilita la legitimidad y la aceptación social (Luengo y Saura, 2013), según el cual la escuela, independientemente del contexto, de la misión institucional y de la situación en la que se encuentra, debe asumir la responsabilidad de mejorar anualmente el rendimiento académico de los alumnos medidos por pruebas estandarizadas; de esta manera se le exige al profesor y al equipo directivo que demuestren que su trabajo cumple con los requisitos de un patrón de calidad previamente determinado.

El impacto que tuvo la investigación conjunta entre UNICEF y el Ministerio de Educación (2004) sobre escuelas efectivas fue tan arrollador que no se profundizó en el hecho que el criterio de efectividad de la gestión de las escuelas estaba dado por los puntajes que los centros educativos obtenían en las pruebas SIMCE. A partir de este hito se organizaron todos los programas y recursos ministeriales de asistencia técnica, tanto los implementados directamente por el Ministerio de Educación (los menos), como los entregados a instituciones académicas privadas a modo de “outsourcing”¹². De hecho, las recomendaciones que este estudio ofreció para lograr escuelas “efectivas” en sectores pobres se convirtieron en los medios y modelos propuestos para mejorar los puntajes en las evaluaciones.

Aun cuando las pruebas SIMCE se diseñaron en el marco del imperio hegemónico de las políticas educativas neoliberales implementadas desde comienzos de la década de los ochenta, su uso como barómetro de la calidad y de la gestión del sistema escolar se consolidó en la década del noventa y en la primera década del nuevo siglo. Hasta el año 2014 los puntajes SIMCE le otorgan un valor numérico y una identidad a cada escuela del país, en la medida que las mediciones permiten jerarquizar a todos los establecimientos escolares a nivel nacional, regional y comunal, con el fin de proporcionar información permanentemente al “mercado” educativo y a las familias que

¹² El “outsourcing”, externalización o tercerización, es el mecanismo que el Ministerio de Educación comenzó a utilizar en el año 2002, en el marco del Programa Piloto conocido como “Escuelas Críticas”, para que empresas e instituciones privadas se hicieran cargo del asesoramiento y asistencia técnica pedagógica que hasta esa fecha estuvo a cargo de las Direcciones Provinciales de Educación de dependencia ministerial. La nómina actualizada y los requisitos para constituirse en una “Entidad Técnica de Apoyo” prestadora de servicios se encuentra disponible en <http://www.registroate.cl>.

eligen donde matricular a sus educandos en función de los resultados. Paralelamente, los mismos resultados son mostrados como la evidencia de la buena o la mala gestión realizada por los docentes y los directivos. El SIMCE es la “rendición de cuenta” anual que efectúa la escuela ante la comunidad. El SIMCE es la única forma en que las escuelas le “rinden cuentas” de su gestión a las familias y al Ministerio de Educación.

Durante la década pasada, directa o indirectamente, los especialistas chilenos que se identifican preferentemente con el paradigma funcionalista-positivista, han aceptado o apostado por las políticas de privatización de la escuela en general y de la pública en particular. Lo anterior se refleja en la aceptación y uso de las pruebas estandarizadas para medir el nivel de conocimientos lingüísticos o matemáticos de los estudiantes; la aceptación y difusión de los resultados de estas pruebas; la aceptación de un ranking nacional de escuelas a partir de los puntajes promedio alcanzados por sus estudiantes; la promoción o acuerdo de aceptar satisfacer las necesidades de las familias, ofreciéndoles evidencias de la “calidad” del producto en forma de rendimientos académicos para que así se sientan más y mejor informados en el momento de elegir.

Como se reconoce que no todas las familias tienen dinero para comprar educación de calidad (medida por la gestión por resultados), se promulga la Ley de Subvención Escolar Preferencial, en adelante SEP (2008). Con esta ley el Estado buscaba revertir el proceso de segregación y segmentación educativa y favorecer la equidad en el acceso de los sectores pobres a una educación de su elección. Esta ley se tradujo en la entrega de un “cheque escolar” para que las familias puedan hacer uso del principio de libertad de elección en el mercado de las escuelas. A casi diez años de su promulgación, lo único que se tiene como evidencia es la disminución exponencial de la matrícula de las escuelas públicas y la consolidación de las escuelas privadas con subvención estatal debido a la transferencia de estudiantes de escuelas públicas. De esta manera, el éxodo de estudiantes de escuelas públicas con buenos resultados en las pruebas SIMCE hacia las escuelas particulares subvencionadas que seducen a las familias a partir de la asociación entre calidad de la enseñanza y mejores puntajes, está aumentando la segregación del sistema escolar chileno y poniendo en jaque las nociones de justicia social, equidad e inclusión social.

Pese a algunos signos de agotamiento del modelo neoliberal chileno, expresados por ejemplo a través de las protestas de las organizaciones estudiantiles (desde el año 2006 al 2014), en el corto y mediano plazo no se avizora un cambio estructural en relación a la SEP o en el sistema educacional en general. La evaluación que se hace de la SEP proviene de los resultados de la prueba SIMCE obtenidos por las escuelas que atienden a los alumnos “vulnerables”. Los problemas para aumentar los puntajes en la prueba SIMCE, suelen ser asociados usualmente a la mala gestión de aula de los docentes, a la gestión escolar de los directivos o a la mala gestión de las “Entidades

Técnicas de Apoyo”¹³. En otras palabras, si anteriormente fue el Sistema de Supervisión Público, a cargo de funcionarios del Ministerio de Educación, el que no pudo aumentar los puntajes SIMCE de las escuelas pobres, en la actualidad sería la incompetencia de las instituciones privadas, que el Estado ha financiado por casi 10 años, la responsable de los escasos resultados alcanzados en la prueba SIMCE en las escuelas pobres, mayoritariamente públicas y gratuitas. Frente a esta situación, la respuesta del Ministerio de Educación ha consistido en aumentar los atributos y criterios de selección de estas entidades privadas. Indudablemente, con el aumento de los indicadores de selectividad, las únicas entidades que podrán realizar asistencia técnica en escuelas serán precisamente aquellas que han diseñado el actual sistema educativo chileno. En otras palabras, sólo un grupo de centros de investigación de un selecto grupo de universidades, serán las invitadas a resolver el dilema de los puntajes SIMCE, a saber, aquellas instituciones que han promovido la gestión por resultados.

De la misma manera, a la luz de las actuales políticas de formación inicial docente, se está discutiendo la pertinencia de incorporar dentro de la evaluación que anualmente se está haciendo de los egresados de licenciatura en educación¹⁴ un mecanismo de incentivo económico al momento de incorporarse al mercado laboral. Es decir, un complemento al bono económico que ya reciben los docentes por aumento en los puntajes SIMCE, incluidos en la fórmula de cálculo de la bonificación de excelencia del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED)¹⁵.

6. A modo de cierre

En consideración a las evidencias antes expuestas, es posible sostener que tras cuatro décadas de implementación del régimen neoliberal el sistema evaluativo sigue gozando de buena salud y tanto los criterios como los instrumentos de evaluación seguirán configurando el escenario nacional al menos en el corto plazo. El único dilema que enfrenta dicho proyecto en lo que concierne al modelo educacional se relaciona con la identificación de un mecanismo que permita conciliar el principio de la autonomía en la elección de las escuelas, que favorece la iniciativa privada, con la presión que ejercen los movimientos estudiantiles para fortalecer la educación pública. Es por ello que, tal como ha ocurrido en las últimas décadas, las políticas públicas continuarán asociando la calidad de la educación con los resultados que obtiene el sistema escolar en las evaluaciones estandarizadas. Por el momento, no se observan evidencias claras que ponga en tela de juicio la simpatía que, tanto la opinión pública como la de los especialistas, le otorgan al SIMCE y a PISA. De hecho, las familias de clase media y las mejor posicionadas cultural y económicamente, también están haciendo sentir su

¹³ Las Entidades Técnicas de Apoyo son instituciones privadas que prestan asistencia técnica a las escuelas, bajo el mandato y financiamiento del Ministerio de Educación.

¹⁴ Para más información ver <http://www.evaluacioninicia.cl>.

¹⁵ La Evaluación de Desempeño incluye en su fórmula de cálculo incentivos económicos a los docentes que pertenecen a escuelas que aumentan su puntaje SIMCE.

opinión en las calles para mantener los beneficios que la educación de mercado les otorga.

Del mismo modo, en función de los argumentos expuestos, las señales que muestran las autoridades y los gestores educacionales, lejos de perder fuerza, evidencian que los ajustes que se pretenden introducir al sistema educativo continuarán basados en estándares curriculares y en un mejoramiento de la calidad, reducida ésta a las variaciones de puntajes en la prueba SIMCE y equivalentes.

Junto a lo anterior, los antecedentes proporcionados en este capítulo también señalan que a corto y mediano plazo Chile no abandonará la “gestión por resultados”. De hecho, el Ministerio de Educación mantiene su rol de agente administrador de la educación desde la distancia y orientando sus planes y programas a partir de las evaluaciones que realizan las agencias internacionales, principalmente la OCDE y los centros de investigación nacionales afines al modelo de mercado. De igual forma, a los profesores se les continúa exigiendo una mayor responsabilidad en el logro de aprendizajes de sus estudiantes, medido por los resultados del SIMCE, sin dotarlos de los recursos necesarios (pedagógicos, didácticos, metodológicos, ni salariales), ni de la suficiente autonomía profesional para tomar decisiones pedagógicas. Por el momento, los docentes seguirán obligados a una mejora constante por lograr la excelencia y la calidad equiparada al aumento de los puntajes en las pruebas censales estandarizadas. Todo lo anterior, en un clima de constante desconfianza por su desempeño, de vigilancia y de alta competitividad por alcanzar mejores puntajes.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Calidad de la Educación (2015). Reporte de calidad. Evolución de los indicadores de calidad de la educación en Chile. Santiago: Agencia de Calidad de la Educación. Disponible en <https://bit.ly/2GtvzS9>
- Apple, M. (2002). *Educación "como Dios manda": Mercados, niveles, religión y desigualdad*. Barcelona: Paidós.
- Ball, S. (2000). Performativities and Fabrications in the Education Economy: Towards the Performative Society. *Australian Educational Researcher*, 27(2) 1-24.
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Educación y Pedagogía*, 37(15), 87-104.
- Ball, S. (2007). *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. London: Routledge.
- Ball, S. y Youdell, D. (2007). *Privatización encubierta en la educación pública*. Bruselas: Education International.

- Berger, P. y Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu. Argentina.
- Beyer, H., Eyzaguirre B. y Fontaine L. (2003). La Reforma Educativa Chilena. En R. Hevia (Ed). *La Educación en Chile Hoy* (pp. 179-202). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CIIE. (2014). *Tercer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación*. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.cie2014.cl>
- Donoso, S. (2004). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en Crisis. *Revista Estudios Pedagógicos*, XXXI(1), 113 -135.
- Espinoza, Ó. (2002). The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Disponible en
- Espinoza, Ó. (2004). *Estándares para el Desempeño de Directores. Un Estado del Arte en Cinco Países Anglosajones*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Espinoza, Ó. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, XXXIV(135), 41-60
- Espinoza, Ó. (2008). Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 55(3), 269-284.
- Espinoza, Ó. (2015). La Investigación en/sobre Políticas Educativas en Chile: Panoramas y Perspectivas. *EccoS Revista Científica*, 37 (Mayo-Agosto), 233-257.
- Espinoza, Ó. (2016). El Rol del Banco Mundial en la Conformación de las Políticas de Educación Superior en Sociedades en Desarrollo. En A. Fávero y G. Tauchen (Comps.), *Políticas de Educação Superior e Docencia Universitária: Diálogos Sul-Sul* (Capítulo 1, pp.15-71). Curitiba, Brasil: Editora CRV.
- Espinoza, Ó., Castillo, D. y González, L.E. (Eds.) (2013). *Políticas Públicas para Fomentar la Equidad y la Cohesión Social en el Sistema Educativo: Escenarios, Dilemas y Desafíos*. Santiago: LOM Ediciones
- Espinoza, Ó. y González, L.E. (1993). La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional 1974 – 1989. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.
- García-Huidobro, J.E. y Cox, C. (1999). La Reforma Educativa Chilena 1990 -1998. Visión de Con-junto. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *La Reforma Educativa Chilena* (pp. 7-46). Madrid: Editorial Popular.
- Gómez, V. y Edwards, V. (1995). *Equidad y Educación Básica en Chile: Análisis de los resultados SIMCE en 4º año básico 1992*. Santiago de Chile: Ediciones PIIE.
- González, L.E., Hevia R., Latorre C.L. y Núñez I. (1991). *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*. Santiago de Chile: PIIE.
- Hanushek, E. y Woessmann, L. (2011). How much do educational outcomes matter in OECD countries? *Economic Policy*, 26, 427-491.

- Luengo, J. y Saura, G. (2013). La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(3), 139-153.
- McMeekin, R. (2006). Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. En J. Corvalán y R McMeekin (Eds.), *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional* (pp. 19-49). Santiago: CIDE-PREAL. Disponible en <http://www.preal.org/seminario.asp>
- Manzi, J., González, R., Sun, Y. (2011). *La evaluación docente en Chile*. Santiago: MIDE-UC, Centro de Medición, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Marchesi, A. (1998). *Cambio educativo y calidad de la enseñanza*. En: Forum Deusto, Educación. Una incógnita en el cambio actual. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Márquez, Y. (2019). Resultados de SIMCE revelan estancamiento en la educación en la última década. *Bío Bío Chile*, 17 de Mayo. Disponible en <https://bit.ly/30EPKmS>
- Mineduc (2003). *Marco para la Buena Enseñanza. División de Educación General*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Mineduc (2005). *Marco para la Buena Dirección: Criterios para el Desarrollo Profesional y Evaluación del Desempeño*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (2016). Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016 – 2019. Santiago: Mineduc. Disponible en <https://bit.ly/3lgERja>
- Nef, J. (1999). El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político. *Revista Enfoques Educativos*, 2(2). Disponible en <https://bit.ly/34wJ37A>
- OCDE (1998). *Measuring what people know: Human capital for the knowledge economy*. Paris: OECD Publications.
- OCDE (2004). *Chile. Revisión de las Políticas Nacionales de Educación*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo.
- OCDE (2011). Autonomía y rendición de cuentas en los centros educativos: ¿Están relacionadas con el rendimiento de los estudiantes? *PISA IN FOCUS*, 9, 1-4. Disponible en <https://bit.ly/3jGBd1O>
- Ortíz, I. (2012). En torno a la validez del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación en Chile. *Estudios Pedagógicos*, XXXVIII(2), 355-373.
- Pino, M., Oyarzún, G. y Salinas, I. (2015). Crítica a la rendición de cuentas: narrativa de resistencia al sistema de evaluación en Chile. *Cadernos CEDES*, 36(100), 337-35
- Ruffinelli, A. (2016). Gubernamentalidad, pedagogía neutra y (des)profesionalización docente. *Educacao e Sociedade*, 38(138). <https://doi.org/10.1590/es0101-73302016139074>
- Schiefelbein, E. (1994). Estrategias para Elevar la Calidad de la Educación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo de OEA*, 117.

- Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2000). Determinantes de la calidad: ¿qué falta mejorar? *Revista Perspectivas*, 4(1), 37-64.
- Traslaviña, H. y Délano, M. (1989). *La Herencia de los Chicago Boys*. Santiago de Chile: Editorial Ornitornico.
- UNESCO-UNICEF (1994). *Guías de aprendizaje para una escuela deseable*. Santiago de Chile: OREALC-UNICEF.
- UNICEF-MINEDUC (2004). *¿Quién dijo que no se puede?: Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Disponible en <https://bit.ly/30E3U7O>

Para este capítulo:



Espinoza, Ó. y Castillo, D. (2020). El Rol de la Evaluación en las Políticas Neoliberales: El Ejemplo y Experiencia del Modelo Educativo Chileno. En H. Monarca (Ed.), *Evaluaciones Externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación. Segunda edición revisada* (pp. 83-99). Madrid: UAM. ISBN 978-84-09-24476-8. Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional](#)