



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Nº 8

**La Reforma de la Educación
Chilena: Contexto, Contenidos,
Implementación.**

Cristián Cox.

Este trabajo fue preparado para el Programa de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL.

Santiago de Chile, Mayo 1997.

LA REFORMA DE LA EDUCACION CHILENA: CONTEXTO, CONTENIDOS, IMPLEMENTACION.

Cristián Cox ¹

Introducción

En Chile, desde el inicio del gobierno de la transición democrática, en 1990, hasta el presente, las políticas gubernamentales en educación configuran una acción de envergadura sin precedentes en el último cuarto de siglo, que intenta el mejoramiento y transformación del sistema escolar, en un marco de consensos amplios sobre el carácter estratégico del sector para el proyecto de desarrollo económico y democrático del país.

El norte orientador del esfuerzo en su conjunto es la provisión de una educación de alta calidad para todos, lo que significa egresados con mayores capacidades de abstracción, de pensar en sistemas, de comunicarse y trabajar en equipo, de aprender a aprender, y de juzgar y discernir moralmente en forma acorde con la complejidad del mundo en que les tocará desempeñarse.

Los cambios que realizan las políticas de los años 90 se desarrollan en una matriz institucional descentralizada en la que operan mecanismos de financiamiento competitivos, instaurados a comienzos de la década de 1980 por las políticas neo-liberales del régimen militar, a la vez que los propios de un estado capaz de diseñar y ejecutar programas integrales de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y que define además un marco curricular nacional. La política educacional chilena en la presente década es, en las combinaciones de nuevo tipo que ha establecido entre principios estatales y de mercado de regulación del sector, así como en la consistencia de su esfuerzo por cambiar la calidad de la oferta educativa a su mayoría, probablemente un caso privilegiado para el examen y discusión de posibilidades sobre el papel del estado y el mercado en la regulación del principal sistema de formación de los recursos humanos e integración cultural de la sociedad.

En el marco bosquejado, el trabajo tiene por propósitos presentar el contexto y los contenidos fundamentales de las políticas propugnadas por el

gobierno de Chile en el sector educacional desde el inicio de la presente década; conceptualizar las características del proceso de implementación de los cambios; y, finalmente, plantear lo que, a ojos del autor, son algunos de los principales problemas del proceso de reforma en curso. La perspectiva del análisis es la de la gestión de políticas educacionales.

1. Contexto de políticas.

Contexto externo: urgencia, oportunidad, consensos.

Hay dos ordenes de factores definitorios en la presente década, de un contexto de extendida y aguda preocupación por las instituciones educativas del país y lo que en ellas ocurre. En primer término, un factor nacional: el fin del período autoritario y dos décadas de conflicto irreductible sobre el proyecto de país, hicieron que la atención pasara del conflicto a la naturaleza de un proyecto nacional que en algunas dimensiones fundamentales es compartido, y los requerimientos de todo orden que tal proyecto plantea, entre los cuales destaca la educación. Una sociedad en guerra no se puede ocupar de la educación: ésta inevitablemente pasa al trasfondo del escenario y opera, en términos de sus funciones esenciales de formación y transmisión cultural, en forma rutinaria y autorreferida, que es lo que ocurrió con el sistema educativo de Chile entre mediados de los años setenta y 1990. Superado el estado de excepción autoritario, y en un contexto de grandes cambios tecnológicos y socio-culturales, las preguntas sobre qué traspasar culturalmente y cómo educar la inteligencia y voluntad de la nueva generación, se vuelven a plantear con fuerza, tanto dentro del sistema como en la sociedad. Lo que lleva al segundo factor, que es universal y se relaciona con la aceleración del proceso global de cambios que caracteriza el final del siglo y donde la información, el conocimiento y las comunicaciones juegan un rol pivotal, ubicando el tema educacional muy alto en la agenda de la sociedad.

¹ Coordinador Nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), Ministerio de Educación de Chile.

Por razones propias, entonces, a la historia política del país y el contexto de transición a la democracia, como por razones más universales relacionadas con el proceso de modernización y el papel estratégico en éste del conocimiento y sus requerimientos en términos de recursos humanos, al inicio de la década de 1990 existe un sentido que es a la vez político y cultural, y ampliamente compartido, de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de mejoramiento del sistema educacional del país. El clima de acuerdos imperantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país y el papel de la educación en su logro, posibilitan por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos nacionales.

A lo señalado en términos de sentido social amplio de la urgencia de actuar en educación deben agregarse tres factores coadyuvantes decisivos del *momentum* que tienen las políticas educacionales desde el primer año de la década. El primero por cierto es la alta prioridad gubernamental que tiene el sector en los dos períodos presidenciales en cuestión: la educación es una de las primeras prioridades del gobierno de la transición (1990-1994),² y es la primera prioridad del gobierno del Presidente Frei (1994 - 2.000). El segundo es la estabilidad macro-económica del país en un contexto de crecimiento, que asegura recursos financieros, por supuesto limitados, pero sin precedentes en su envergadura, para sostener la inversión y los cambios en el sistema escolar. El tercer factor es la aceptación pública de las políticas propuestas. Los cambios que la agenda gubernamental plantea en educación a inicios de los 90 no son controversiales. A diferencia de la década de los 80 y los procesos de privatización y descentralización implantados por el gobierno militar, que concitaron la oposición cerrada de los profesores y la oposición política de la época, el centro de la agenda de cambio de los 90 en educación, han sido los medios y procesos de la enseñanza y el aprendizaje. Respecto a este núcleo no hay grandes intereses en pugna, y sí, en cambio, una universal percepción de la necesidad de “modernizarlos”. Es un dato importante para el análisis de los programas de mejoramiento implementados en estos años, el que no hayan tenido oposición articulada públicamente significativa.

Contexto interno: buena cobertura y pobreza de medios y resultados.

Al iniciarse la década, cuatro rasgos fundamentales caracterizaban al sistema escolar subvencionado a los ojos del gobierno entrante. En primer lugar, éste tenía una cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación. En segundo lugar, el sistema se encontraba al final de una década -la de los años 80- de caída del gasto público en educación, lo que junto a la expansión en la matrícula del nivel medio, hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales de gran precariedad. En tercer lugar, una de las herencias de las políticas de los 80, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), permitía saber que la calidad promedio del sistema en términos de aprendizaje, era inaceptablemente baja, con rendimientos que oscilaban entre el 45 y el 50% de los objetivos mínimos, y que no variaban entre los años iniciales y terminales de la década. Por último, el sistema funcionaba sobre una profesión docente que había visto caer sus remuneraciones en aproximadamente un tercio en términos reales, que había sido objeto de persecución política, se había opuesto al modelo de administración y financiamiento instalado a comienzos de los 80, y que interpretaba la vuelta a la democracia como una oportunidad de mejoramiento material y profesional, así como de recentralización del sistema.

Descentralización y financiamiento mediante subvención por alumno: la herencia de los cambios de los 80.

En términos organizacionales, el sistema escolar de Chile es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar a lo largo de la década de 1980, la que no es revertida por el Gobierno democrático que asume en 1990, el que sin embargo introduce nuevos principios de acción del Estado en el sector.

La reforma de inicios de la década de 1980 en la administración y financiamiento del sistema

² Su primera prioridad fue el logro de la reconciliación nacional.

escolar consistió en tres medidas principales:

- en primer término, transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 Municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, y administrar su infraestructura, mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación;
- en segundo lugar, cambió la forma de la asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media;
- por último, la reforma traspasó la administración de un número de establecimientos públicos de educación vocacional (nivel medio) desde el Ministerio de Educación a corporaciones constituidas ad-hoc por los principales gremios empresariales.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80 fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y mayores opciones para los consumidores; por último, una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios.

En términos de organización institucional y administrativa, en 1990, al iniciarse la gestión del gobierno de la transición, el sistema escolar exhibe rasgos mixtos. Las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados están sujetos a una doble dependencia: de los municipios en

aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados -tanto aquellos con financiamiento público como los pagados- están sujetos a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Como se dijo, esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, fue aceptada por los gobiernos de la Concertación, aunque con contrapesos importantes en términos del rol del Ministerio de Educación y sus políticas de intervención directa a través de programas de mejoramiento de la calidad, y de discriminación positiva como principio orientador respecto a las inequidades en la distribución social de los resultados del sistema.

Recuadro N° 1.
Sistema escolar : estructura , tamaño, categorías de administración.

El país tiene un sistema escolar organizado en un nivel básico de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un nivel medio, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su currículum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 5 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etáreo de 4 a 5 años, donde la cobertura en 1995 alcanzó al 24%.

La matrícula total del sistema escolar -niveles básico y medio- alcanzó a 2.89 millones de estudiantes en 1996: 2.18 millones en básica, con un 95% de cobertura en el grupo 6 a 13 años, y 709.207 estudiantes en media, con 80% de cobertura en el grupo 14 a 17 años. El sistema es atendido por 129.000 profesores, en aproximadamente 10.000 establecimientos de educación primaria y 1.600 de secundaria.

En términos de dependencia administrativa, las distintas categorías creadas por la reforma de 1981 tienen los tamaños siguientes en términos de matrícula de 1996:

Educación Municipal:	57.1%
Educación particular subvencionada:	32.7%
Educación pagada:	8.3%
Corporaciones ³ :	1.8%

Nuevo paradigma de políticas en los 90.

Las políticas educacionales de la década presente se conciben e implementan en un cuadro de pensamiento que se distancia tanto del pasado distante de los sistemas centralizados y de políticas cuyo problema crítico a resolver fue el de la cobertura, como de la combinación de privatización y descentralización que caracterizó a las políticas de los años 80. Las políticas de la presente década son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de manejo de los sistemas educativos. Tal marco combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción pro-activa del estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, y la apertura de

escuelas y liceos a “redes de apoyo” externo, especialmente de universidades y empresas.

Los orígenes de tal marco se remontan a más de una década de investigación y desarrollo en centros académicos independientes opositores al gobierno autoritario, que a fines de los años 80 tenían categorías y orientaciones que buscaban superar tanto el “estado docente” pre-reforma neo-liberal, como un sistema descentralizado sin un centro capaz de orientar el sistema hacia nuevos niveles de calidad y que a la vez velara por la equidad.⁴ A lo señalado se agregan las influencias del marco de pensamiento orientador de la importante “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, así como de las ideas de CEPAL y UNESCO de inicios de la década. Entre 1990 y 1992 la política

³ Administración de liceos Técnico-Profesionales de responsabilidad de gremios empresariales o corporaciones ad-hoc, con financiamiento público vía convenio -y no subvención, como el resto del sistema.

⁴ Dos libros sintetizan la visión generada en los centros académicos independientes, base importante de las políticas de los 90. J.E. García-Huidobro (editor) *Escuela, Calidad e Igualdad*, CIDE, Santiago, 1989; PIIE, *Educación y transición Democrática, Propuesta de Políticas Educativas*, Santiago, 1989.

educacional chilena plasma gradualmente un conjunto de principios orientadores (Recuadro N°2), que ha ordenado su desarrollo a lo largo de la década presente, (y sobre los cuales se vuelve en la sección tercera del trabajo).⁵

Recuadro N° 2.
Principios orientadores de las políticas educacionales de los 90 en Chile.

1. Políticas centradas en la calidad implican el paso de foco en insumos de la educación a foco en los procesos y resultados de aprendizaje.
2. De equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en favor de los grupos más vulnerables.
3. De regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación.
4. De instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales.
5. De políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta metodológica o curricular determinada.
7. De ausencia de políticas estratégicas (de Estado), o su subordinación a presiones particularistas externas e internas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente, con consenso de actores y diferenciación y combinación de medios.

2. Contenidos de las políticas.

La intervención del estado en el sector educacional desde 1990 hasta el presente tiene como propósito global responder al problema principal del sistema educativo en la presente década: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. A diferencia de las políticas a lo largo del siglo, la agenda no está dominada por temas de cobertura sino por los de la naturaleza de la experiencia formativa ofrecida a las mayorías. En este marco, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de cuatro ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector; la

regulación de la profesión docente; la naturaleza de los contextos y procesos educativos; y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad y características de los cambios en el sector. En cada uno de los ámbitos mencionados hay importantes iniciativas, las que se ordenan en el tiempo en forma incremental. El foco de este trabajo, sin embargo, es la intervención sobre los medios y el proceso educativo -el tercero de los ámbitos referidos- y no la economía política del sistema escolar, sobre la cual se ofrece sólo una descripción suscita de las iniciativas principales.

⁵ Sobre Jomtiem, véase, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*, UNICEF, Nueva York, 1990. El nuevo paradigma está articulado en su forma más completa en el libro de CEPAL y UNESCO, *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.

2.1. Financiamiento

a) Aumento del gasto.

El período 1990-1996 es uno de aumento sostenido del gasto total del Ministerio de Educación, que pasa de 1.158 a 2.235 millones de dólares en moneda de igual valor (ver Cuadro N°1), luego de una década de caída del mismo. El gasto en subvenciones -es decir, el gasto público por alumno atendido en el sistema escolar, y que equivale en promedio a dos tercios del presupuesto del sector-, experimenta un aumento de un 68.9%, contra un 93% de aumento del presupuesto total. Este último, además de las subvenciones, incluye el presupuesto de la educación superior, y las inversiones en infraestructura y en los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y revela lo dicho respecto al criterio general de las políticas de la década: mantención del esquema de financiamiento mediante la subvención por alumno atendido -que

significa el traspaso de recursos a los sostenedores, municipales o privados-, pero simultáneo establecimiento de un centro capaz, que actúa proactivamente a través de programas especiales de inversión y mejoramiento. La Oposición al gobierno ve esto último como síntoma de recentralización y control burocrático, y en este aspecto el debate de políticas es en términos de la opción “todo el gasto a la subvención” versus “subvención (+) programas de mejoramiento”.

En 1990, el gasto por alumno fue un 77% del gasto de 1982 ; recién en 1994 se sobrepasa el nivel de ese año, y en 1996 es un tercio mayor que el año 1982, sin incluir los gastos correspondientes a asistencialidad, los programas de mejoramiento de la calidad y equidad, y las inversiones en infraestructura, que lleva el gasto por alumno a ser prácticamente el doble que a inicios de la década pasada (ver Cuadro N°1).

Cuadro N°1: Gasto Ministerio de Educación y valor de la subvención por alumno 1982-1996

(Gasto Ministerio: en millones de dólares promedio 1996; valor subvención mensual por alumno: en dólares 1996).

Año	Gasto Mineduc (Millones US.\$)	Gasto Educación/ Gasto público%	Gasto Educación/ PIB%	Matrícula Subvencionada	Subvención por alumno mensual (US.\$)	Indice Subv. por alumno Base 1982=100
1982	1.594	-	-	2.331.434	27.44	100
1985	1.436	-	-	2.497.528	20.81	76
1990	1.158	13.1	2.5	2.692.125	21.02	77
1991	1.296	13.4	2.6	2.683.137	21.70	79
1992	1.489	13.6	2.7	2.728.180	23.73	86
1993	1.621	13.8	2.8	2.750.714	25.84	94
1994	1.767	14.2	2.8	2.808.823	28.78	105
1995	1.974	14.9	2.9	2.891.167	34.53	126
1996	2.235	15.6	3.1	2.989.141	35.53 (*)	129

Fuente: MINEDUC, La Reforma en Marcha, Cuadros N° 8 y N° 13.

(*) Si a la subvención se agregan los programas de mejoramiento de la calidad, y los programas asistenciales y de infraestructura escolar, el gasto público por alumno mensual sube a US.\$ 50 en 1996 (o US.\$ 600 al año).

Junto con el incremento sostenido del gasto, la política de subvenciones ha buscado corregir los desequilibrios más importantes entre ingresos por subvención y gasto de funcionamiento normales en los distintos tipos de educación. Ello ha significado elevar significativamente la subvención a las escuelas rurales y a la educación de adultos; adicionalmente, desde 1995 operan subvenciones especiales para escuelas de sectores de pobreza que extendieron su jornada para ofrecer actividades de reforzamiento

al alumnado que exhibe atrasos en su aprendizaje.

b) Financiamiento Compartido. 1993

En el marco de una reforma tributaria, de fines de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así a las municipales), como a los liceos tanto municipales como privados subvencionados, exigir un pago a las familias, que

se agrega a la subvención fiscal, como fórmula de copago. Pasado cierto límite en el cobro a la familia, disminuye la subvención proporcionalmente.⁶ En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar US.\$ 35 millones para los establecimientos adscritos al sistema; en 1995 US.\$ 55 millones, y en 1996 US.\$ 80 millones (equivalentes aproximadamente a 6.3% del total del gasto en subvenciones de ese año). En este último año, un 25% de la matrícula (744.000 alumnos) está adscrito a la fórmula de co-pago, la que varía entre \$ 1.000 y \$ 34.000 mensuales.

El éxito de la fórmula de copago en allegar recursos privados a la educación, se ve acompañado por dinámicas de segmentación de la educación pública (al diferenciarse por los niveles de recursos que la sostienen) y de segregación social -al excluirse las familias que no pueden pagar- que atentan contra criterios de equidad y que plantean la necesidad de mecanismos que neutralicen tal segregación. Estos no han sido instalados, sin embargo, y es un tema no resuelto el de su naturaleza e implicancias.

2.2. Regulación de la profesión docente

a. Estatuto Docente 1 (Ley 19.070). 1991

En 1991, el gobierno redefine el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo.

El Estatuto es la más controversial de las medidas de política de todo el período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República; en el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia Oposición. Esta, sin embargo, interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente de los 80 y el establecimiento de una

contradicción profunda con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno. En efecto, el Estatuto hace prácticamente imposible a los sostenedores efectuar movimientos en su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos. En términos simplificados pero válidos, puede afirmarse que el Estatuto dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero aseguró una condición política de base del resto del proceso de cambio: la satisfacción, en medida importante, de una expectativa mayor del profesorado con la vuelta a la democracia. Entre 1990 y julio de 1996, hubo dos días de paro docente en el sistema y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, corazón de la agenda de políticas educacionales de los 90.

b. Estatuto Docente 2 (Ley 19.410). 1995

El funcionamiento de las nuevas administraciones municipales en contexto democrático en los años 91 a 93, permitió que sus plantas docentes crecieran en ese período en aproximadamente un 10%, sin aumentos concordantes en la matrícula, y por tanto sus ingresos, lo que llevó a desequilibrios financieros estructurales en la educación municipalizada.

La necesidad de hacer más flexibles las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, así como el empeño de la política gubernamental de introducir innovaciones al respecto que liguen remuneraciones con desempeños, llevan a una ley de reforma del Estatuto, que introduce innovaciones en las direcciones referidas. En primer término, contra la existencia de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), se hace posible, a partir de 1997, reducir plantas docentes; adicionalmente, la ley establece un Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), de las escuelas, que permite evaluarlas considerando el tipo de alumnos con las que trabajan y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje. Tanto el PADEM como el SNED están en su fase inicial de implementación.

La reforma al estatuto docente de 1995, estableció además un nuevo aumento en las remuneraciones docentes. Consideradas éstas junto a

⁶ Los descuentos se aplican en forma progresiva sobre las proporciones que excedan el límite de los tramos fijados en términos de valores de la subvención. Si el cobro es equivalente a menos de 1/2 subvención, no hay descuento de la misma; si éste es entre 1/2 y 1 subvención, se descuenta el 10%; entre 1 y 2 subvenciones, se descuenta el 20%, etc.

los demás aumentos de remuneraciones del período 1990-1996 (sin considerar las acordadas en septiembre de 1996 y a aplicarse en el primer trimestre de 1997), las remuneraciones de los profesores han crecido en un 80% en términos reales desde 1990, estando su media en aproximadamente US.\$ 640 mensuales (\$ 257.000), por una jornada de 30 horas semanales.

2.3. Programas de mejoramiento: políticas referidas al quehacer educativo.

Como se ha planteado, el centro de la agenda de política educacional en la presente década es la calidad de los aprendizajes que el sistema es capaz de producir, en vista de los nuevos requerimientos formativos del futuro, crecientemente basados en el uso de la información y el conocimiento, y las capacidades de las personas de utilizar los recursos de saber en forma innovativa. Desde esta perspectiva, así como de la equidad de la distribución social de los resultados de la educación, reguladora clave de las oportunidades en una “sociedad del conocimiento”, las iniciativas gubernamentales que se describen a continuación son el corazón del cambio que se busca lograr en el sector.

Durante los cuatro años del primer gobierno de la Concertación el discurso oficial no caracterizó las políticas para el sistema escolar en términos de “reforma educacional”, porque ello era identificable con la tradición de cambios integrales y homogéneos para todo el sistema, centrados en el currículum y la estructura, a través de medios legales y típicamente “de arriba hacia abajo”, con mucho de *plus ça change, plus c’est la même chose* respecto al tipo y nivel de aprendizajes de los alumnos. Por el contrario, la definición estratégica mayor del período fue actuar en pos del mejoramiento sustancial de los aprendizajes de la mayoría de los alumnos a través de programas de mejoramiento diferenciados, para responder a necesidades del sistema escolar que variaban por niveles y tipos de situaciones educativas, y orientados directamente a modificar prácticas de enseñanza y aprendizaje a través de una combinación de instalación de nuevos medios en los contextos de aprendizaje, así como el establecimiento de nuevos espacios, incentivos e ideas para el despliegue de la capacidad de iniciativa de los docentes. Si hay una piedra sillar de toda la construcción es esta última: no es posible una educación de alta calidad para todos si no es a través del concurso

comprometido y crecientemente informado y rico de los profesionales responsables en la base del sistema. Se optó, entonces, por una estrategia de cambio inductiva, más que deductiva; práctica -que combina aprendizajes y “presiones fácticas”, en vez de legal; diferenciada y no homogénea; abierta a variaciones surgidas de las lecciones de su propia implementación, y no cerrada; profunda y no retóricamente participativa, al descansar decisiva y crecientemente, en las capacidades de aprendizaje, de respuesta y decisión autónoma de los equipos docentes de cada establecimiento, actuando en unos contextos con medios, ideas e incentivos nuevos.

El segundo gobierno de la Concertación (1994-2.000), -que define educación como su primera prioridad, se compromete a duplicar el gasto en el sector en un plazo de seis años y redefine la jornada escolar, proponiendo en efecto pasar a una nueva escala temporal de funcionamiento del sistema-, sí habla de reforma a partir del año 1995, no porque haya cambiado la visión estratégica fundamental -luego de cinco años, ya instalada en el sistema-, sino por el aumento de la envergadura de los cambios. Hay, a lo largo del período 1990-1996, un claro *crescendo* de estos, que van aumentando su cobertura, así como su centralidad y profundidad, y que van involucrando, de paso, no sólo al Ministerio del ramo, sino al Gobierno, al sistema político y a la sociedad. Como se observará en la descripción que sigue, el camino recorrido en lo que va de la década es de una intervención en el diez por ciento más pobre de las escuelas básicas, a otra que incluye toda la educación básica subvencionada; luego a una que abarca al conjunto de la educación media; luego al planteo de intervenciones que modifican la mencionada escala temporal de funcionamiento del conjunto del sistema escolar, su currículum, y la formación de profesores.

- a. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores de pobreza (o “Programa de las 900 escuelas”). (1990)

El gobierno de la transición inició su gestión en educación con un programa de atención focalizada en el 10% de las escuelas básicas con más pobres resultados de aprendizaje, consistente en acciones de apoyo material -infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula- y técnico, con el propósito de mejorar las capacidades de lecto-escritura y cálculo, así como la autoestima y la capacidad de comunicarse de los alumnos de los primeros

cuatro años de la educación básica. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos de la lecto escritura y las matemáticas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad que han finalizado su educación secundaria para apoyar el trabajo docente con los alumnos más rezagados, y una fuerte inyección en textos renovados y materiales educativos a las escuelas. El Programa fue extraordinariamente rápido en llegar a las escuelas, fue acogido por profesores y comunidades, y muestra resultados desde el final del primer año de su ejecución.

El Programa de las 900 escuelas está concebido como una unidad de tratamiento intensivo por parte del estado a las escuelas que exhiben los más pobres rendimientos. Las escuelas del programa que exhiben mejoras en los aprendizajes de sus alumnos -medidos por las pruebas nacionales de

rendimiento del 4º año básico-, *egresan* del mismo y pasan a participar en el programa de cobertura universal del Mineduc para la educación básica, MECE-Básica.

Entre los años 1990 y 1996, 2.099 escuelas básicas han pasado por el programa. En 1990, el promedio de los puntajes en matemáticas y castellano de la prueba SIMCE en el 4º año básico de las escuelas del P.900, fue de 52,11 (sobre un máximo de 100); en 1996 tal puntaje fue de 64.06, señalando una mejora de 11.95 puntos porcentuales. En el mismo período, la mejora en el puntaje promedio correspondiente al conjunto de las escuelas subvencionadas, fue de 8.95 puntos, lo que implica una disminución de la distancia en calidad entre las escuelas del tramo inferior del sistema y el resto.⁷

Recuadro Nº 3. Programa de las 900 Escuelas.

El programa inaugura en la educación chilena el principio de discriminación positiva, poniendo en práctica una estrategia especial de atención al 10% de escuelas con más pobres resultados de aprendizaje del sistema (de acuerdo a puntajes promedio en castellano y matemáticas en una prueba nacional estandarizada de carácter censal).

Se centra fundamentalmente en el primer ciclo básico (1º a 4º año) y tiene como triple objetivo mejorar las competencias de los alumnos en lenguaje y cálculo, así como incrementar su autoestima.

Combina inversiones en mejoramiento de la infraestructura, textos para los alumnos, material didáctico y biblioteca de aula, con capacitación de profesores a través de talleres en la escuela.

El programa tiene como su innovación mayor, una actividad de refuerzo a los niños con mayor atraso respecto de su grupo-curso, en un tiempo alterno a la jornada escolar, conducido por jóvenes de la comunidad (monitores) que reciben una preparación especial (“talleres de aprendizaje”).

Las escuelas que logran mejorar sus resultados de aprendizaje, egresan del programa, que tiene el carácter de “unidad de tratamiento intensivo” del sistema escolar subvencionado.

⁷ Ver, Ministerio de Educación, Programa P.900 Comparación SIMCE-Escuelas P.900, Santiago, 1997. El P.900 ha sido objeto de varias evaluaciones externas. Al respecto véase: Agencia Sueca para el Desarrollo, Informe de evaluación del Programa de las 900 Escuelas, “Pedagogía y Gestión”, Santiago, 1993.

b. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica (MECE-Básica). 1992

El programa MECE-Básica es una intervención sistémica sobre el conjunto de la matrícula pre-escolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines infantiles y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, moduladas de acuerdo a tipos de escuelas. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del banco Mundial, suma recursos por US.\$ 243 millones⁸, y está en el presente en su sexto y final año de ejecución.

En términos de inversiones en medios e insumos, el programa dota de libros de texto a toda la matrícula subvencionada (unos 6 millones de textos al año);⁹ de bibliotecas a todas las aulas del sistema entre 1º y 6º grado, y de material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4º año básico. Inversiones adicionales en reparaciones de infraestructura y un programa de asistencialidad en salud procuran asegurar las mejores condiciones para el aprendizaje.¹⁰

En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores: un programa especial de atención a las escuelas rurales; una innovación en gestión pedagógica rotulada Proyectos de Mejoramiento Educativo; y una red de informática educativa, la Red Enlaces.

i) El *Programa rural*, focalizado en las más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno y hasta tres profesores, provee apoyos en textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta

pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y pedagógicas de la escuela multigrado (donde alumnos de varios niveles son atendidos en la misma aula). El programa avanzó gradualmente a partir de 1992 (aproximadamente un quinto del universo por año, comenzando por las regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables) y alcanzó su cobertura total en 1996: 3.338 escuelas, 5.121 profesores y 96.540 estudiantes.

El centro del problema que este componente del MECE aborda es la formulación de un currículum y unas formas de enseñanza relevantes para un medio respecto al cual el sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas, -un currículum idéntico a lo largo del país-, como por su *ethos* esencialmente urbano, no tuvo políticas específicas en las dos décadas previas a 1990. De hecho, el país tenía en 1990 un sistema que por “no atención”, discriminaba en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las políticas vigentes, el revertir esta situación pasa fundamentalmente por hacer de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo, sino el punto de partida valorado y necesario del trabajo de la escuela. Lo señalado no implica ruralizar la escuela en el sentido de que su transmisión cultural se limite a lo local. Eso sería atender seriamente contra la equidad. La escuela debe partir de lo que los niños portan, pero no terminar allí; debe hacerlos viajar a los saberes y lenguajes universales, de una ciudadanía completa en la modernidad, siendo al mismo tiempo valoradora y potenciadora de su medio y de su cultura.¹¹

El esfuerzo del MECE-Básica en este aspecto consiste en una estrategia de intervención que combina una nueva propuesta curricular que permita la articulación referida entre cultura local y las dimensiones generales del conocimiento que debe comunicar la escuela; diseño y producción de textos y materiales didácticos consistentes con tal propuesta; y capacitación docente que busca

⁸ El gasto MECE-Básica anual - en promedio, US.\$ 40 millones anuales- representa, en promedio para el período 92-96, aproximadamente un 5% del gasto total anual en subvenciones del nivel básico.

⁹ El acceso a textos es uno de los factores -junto con el tiempo- considerados claves para el logro de mejoramientos en los resultados de aprendizaje. Entre 1988 y 1990, el estado invirtió en libros de textos de básica un promedio de US.\$ 1.6 millones al año. Entre 1991 y 1996, el promedio del gasto anual en textos (tres libros por alumno de 1º a 4º básico, y cinco libros por alumno, de 5º a 8º), ha sido de US.\$ 4.7 millones (en dólares de diciembre de 1995).

¹⁰ Entre los años 1992 y 1995, el Componente Infraestructura realizó obras de reparación en 2.232 escuelas (89% de su meta original). Por su parte, el Componente Salud, *pesquisó* al total de la matrícula de 1º a 4º año; *atendió* a través de especialistas (oftalmólogos, otorrinos y traumatólogos) a 322.241 niños, y *trató* (lentes, medicamentos, kinesiterapia, audífonos, exámenes) a 233.739 alumnos, superando las metas originales del programa.

¹¹ “Aprender de lo cercano para llegar a lo lejano” es el lema de esta línea de acción.

superar el aislamiento del profesor rural y proveerlo de conceptos y herramientas metodológicas relevantes, a través de un trabajo permanente en agrupaciones de profesores rurales por localidad en instancias que el programa MECE ha rotulado como Microcentros de Coordinación Pedagógica, que se reúnen con periodicidad para seguir la implementación de las innovaciones bosquejadas.

ii) El componente *Proyectos de Mejoramiento Educativo (o PME)* del MECE, constituye un mecanismo inédito de tensionamiento de las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes, consistente en el financiamiento público de un conjunto de *Proyectos* generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los mismos en términos de su impacto sobre el aprendizaje de las competencias fundamentales que la escuela básica debe inculcar. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es función de la matrícula, de un valor promedio de US.\$ 6.000 (que puede ejecutar en un lapso de uno a tres años), y a un Paquete de Apoyo Didáctico (que comprende televisor, videograbador, microscopios, etc). En cinco concursos anuales (1992-1996), se han presentado 7.540 proyectos, de los cuales el Mineduc ha seleccionado y financiado 3.655 (los que implican 62.875 profesores y 1.347.651 alumnos beneficiados).

El propósito genérico de los PME es contribuir a producir capacidades de diseño e implementación autónoma de soluciones y mejoras educativas en las escuelas, a través de una activación de sus docentes en función de la realización de sus propios proyectos de mejoramiento. La estrategia para el logro de ello es la organización del concurso anual de proyectos referido, dentro de un marco amplio que define las áreas temáticas en que se pueden presentar proyectos, y que a *grosso modo* coinciden con las áreas del currículum del sistema escolar, vale decir, los conocimientos y habilidades culturales básicos en las áreas de lenguaje oral y escrito, matemática, ciencias naturales y ciencias sociales, artes, estrategias metacognitivas (“aprender a aprender”), y desarrollo ético y afectivo.

Los proyectos de las escuelas deben tener como objetivos específicos elevar los niveles de logro en las áreas mencionadas. Sin embargo, respecto a cuál de estas competencias priorizar, o qué combi-

nación de ellas, así como en relación al cómo lograr impactos positivos sobre el aprendizaje, cada grupo docente tiene completa autonomía. La estrategia PME combina así definiciones y recursos del centro del sistema, con iniciativas que surgen de la base del mismo, en la forma de proyectos autónomamente definidos.

Observaciones sistemáticas propias al proceso de monitoreo y gestión del programa MECE en su conjunto, evidencian que en los casos exitosos de aplicación de la estrategia PME, la introducción de la lógica de diseño y ejecución de proyectos, así como de obtención y uso de recursos para el mejoramiento de la calidad por las escuelas, desata en éstas algunos (o todos), los siguientes procesos:

- i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas y/o grados, sin precedentes en su intensidad y foco educativo;
- ii) prácticas de diagnóstico de problemas, diseño de soluciones y evaluación en equipo del propio quehacer;
- iii) la necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en las rutinas de la escuela y costearlas, tiende a situar a los profesores en un marco de relaciones de gestión y no sólo de cumplimiento de normas burocráticas;
- iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan su cooperación y recursos adicionales significativos para la ejecución del proyecto, con lo que se logra no sólo aumentar el volumen de éste sino abrir la escuela y sus profesores a su medio externo en forma inédita;
- v) prácticas de identificación de necesidades de capacitación y búsqueda de los medios para satisfacerlas;
- vi) prácticas de innovación curricular, pedagógica y de producción de materiales educativos.

Más allá de lo señalado, tanto sobre el programa rural como los PME, el Ministerio de Educación ha contratado sendas evaluaciones externas, -las que se estarán realizando a lo largo de 1997-, de modo de tener un cuadro preciso sobre la efectividad y eficiencia de los insumos, el proceso y el impacto de ambas intervenciones.

iii) *Red Enlaces*. El programa piloto de informática educativa del MECE, consistió en el establecimiento de una red interescolar de comunicaciones a través de computadores entre alumnos y profesores de escuelas básicas así como profesionales de otras

instituciones relacionadas a educación. Una universidad hizo de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología (uso del hardware y del software en el contexto educativo), y de la cultura de comunicación electrónica en las escuelas (uso de correo y foros electrónicos para desarrollar trabajo colaborativo intra e inter escuelas).

La *Red Enlaces*, se inicia en 1992 con la meta, considerada audaz en ese momento del trabajo pionero en redes, de tener cien escuelas comunicadas en 1997, con una herramienta computacional amigable, fácil de usar, multimedial, y pedagógicamente estimulante, sobre la base de las condiciones tecnológicas de comunicación telefónica existentes a la fecha en el país. El rápido éxito del programa y la velocidad de las transformaciones de su base tecnológica, hacen abandonar el carácter de piloto del mismo en 1994, y el gobierno decide una ampliación del equipamiento en base a la población que asiste a cada escuela y nuevas metas de cobertura de la red: 50% de las escuelas básicas subvencionadas para el año 2.000, y la totalidad de los establecimientos secundarios en 1998.

Las inversiones en informática educativa de Chile se sujetan a las lecciones y criterios surgidos de las experiencias de la década de los 80 en Norteamérica y Europa, que coinciden en señalar que no hay nada de automático en el uso de los computadores en la escuela -aunque estén disponibles-; lo gradual del proceso de apropiación de las nuevas tecnologías por la escuela y el rol central del trabajo con los docentes en la introducción de la misma. La acción de *Enlaces* consiste en la habilitación de un laboratorio de computación tanto en escuelas pequeñas como grandes, y desde 1995 en liceos, que varían entre 3 y 12 equipos de acuerdo a la matrícula. Los equipos son de última generación y tienen capacidades multimediales y de comunicación. Más importante aún, están conectados a una red entre escuelas, y, como se dijo, de éstas con universidades que desempeñan el rol de "tutoras" en el proceso de introducir la nueva tecnología en cada escuela y liceo.¹² Por último, el propio programa Enlaces desarrolla un software (*La Plaza*), para introducir en forma amigable a profesores y alumnos al uso educativo del nuevo medio, con el fin de revertir la tendencia a depender de especialistas

en computación al interior de las escuelas. *La Plaza* integra herramientas de Correo Electrónico, Foros de Discusión, Noticias y acceso a software educativo y herramientas de productividad sin necesidad de dominar el sistema operativo del computador en que está instalada. Este programa además ha evolucionado de acuerdo a las nuevas necesidades que van surgiendo producto del avance tecnológico en el área y del crecimiento de la red de escuelas y liceos.

¹² Los establecimientos de la Red Enlaces tendrán acceso a *Internet* en los próximos dos años; en la actualidad las comunicaciones, dentro del país y hacia el exterior, son a nivel de *correo electrónico*.

La red es coordinada por 7 Centros Zonales, Universidades que han constituido *Centros de Informática Educativa* cuya responsabilidad es planificar y gestionar el proyecto Enlaces en sus zonas y de entregar capacitación y asistencia técnico-pedagógica a las escuelas y liceos. Cada Centro Zonal tiene como misión capacitar y asistir técnica y pedagógicamente a los establecimientos educacionales que le encomiende el MECE, por un período de dos años dentro de su "zona" geográfica. En esos dos años deben capacitar a 20 profesores de cada establecimiento, incorporarlos a la red Enlaces y buscar la mejor integración de la tecnología al aula, a las labores administrativas y a los proyectos extra-programáticos.

Recuadro Nº 4.

Conceptos a la base de la implementación de las inversiones en informática educativa

- a) el propósito central del proyecto es incluir a la escuela, con sus profesores y alumnos, en una red comunicativa amplia, que contribuya decisivamente a enriquecer las rutinas del quehacer escolar. El foco son las comunicaciones facilitadas por la tecnología, no el uso de computadores;
- b) tal red comunicativa, así como la introducción de la escuela a la misma, tiene como soporte central una universidad y sus capacidades de apoyo a la escuela en la absorción y uso de los nuevos medios;
- c) no hay uso educativamente potente de los nuevos medios si no es a través de los profesores y su apropiación de la tecnología;
- d) no hay introducción rápida y educativamente eficiente de los alumnos, especialmente de contextos de pobreza, a la nueva tecnología, si ésta no es amigable, es decir, sencilla en su uso y evocadora de mundos conocidos, y en función de ello el programa desarrolla su propio soft-ware *-La Plaza-*.

La red interescolar de comunicaciones a través de computadores, que en 1996 alcanza a 500 establecimientos, y que en 1997 alcanzará a 1.500,¹³ tiene vastas implicancias sobre la calidad y equidad de la educación escolar del país, al poner a disposición de las escuelas y liceos, tecnología de redes e informática, que abre en escuelas y liceos una ventana al conocimiento y la información del mundo, redefiniendo drásticamente los límites de lo que es posible hacer y trabajar en cada establecimiento; y posibilitando acceder a los mismos recursos de información y de intercambio cultural, independiente de ubicación geográfica o social, al conjunto de la matrícula.

c. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media (MECE-Media). 1995

Asegurado de la efectividad de la intervención a través de programas integrales de mejoramiento de la calidad por tres años de ejecución del MECE-1 y cinco del P. 900, y tras dos años de preparación técnica y política de sus componentes y estrategias, en 1995 el Ministerio de Educación inicia una intervención integral sobre la educación secundaria.

Con US.\$ 207 millones (equivalentes a más del doble de la inversión per cápita del MECE-Básica en el nivel primario),¹⁴ y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 325

establecimientos el año 95, a lo que se suman 440 en 1996; la cobertura del total de liceos (1.350) se logrará en 1997, tercer año de la ejecución del MECE-EM. El programa presenta una combinación de factores de inversión e innovación en procesos, similar a la del primer programa MECE, aunque con adiciones y especificaciones importantes.

En insumos o sistemas de soporte, la intervención en media incluye reparaciones de infraestructura, e inversiones en textos, bibliotecas de establecimientos, (no de aula como en básica) material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red Enlaces. Salvo Infraestructura, que se aplica sólo sobre el sector municipalizado, todas son inversiones de cobertura universal.

Asimismo, en el caso de bibliotecas y de materiales didácticos, el proceso de adquisiciones contempla la elección de los ítems del caso por los profesores, dentro de listas de materiales evaluados por el programa, ("procesos de adquisición informados por la demanda").

El programa incluye una intervención directa sobre el currículum, -Componente Currículum-, la metodología de trabajo de los profesores -componente Gestión Pedagógica-, y sobre las actividades de los alumnos -Componente Jóvenes-.

El primer componente consiste en el diseño de

¹³ La expansión de Enlaces será a 1.000 escuelas y liceos adicionales en 1997; y hacia fines de 1999 se habrán completado los aproximadamente 5.000 establecimientos, tanto de básica como de educación secundaria, programada por el Ministerio de Educación, y con recursos equivalentes a un total de US.\$ 120 millones.

¹⁴ En promedio, el MECE-Ed.Media invertirá aproximadamente US.\$ 34.5 millones al año, entre 1995 y el año 2.000, en los liceos subvencionados. La cifra anual señalada equivale a un 13% del gasto en subvenciones de la educación secundaria del año 1996.

un nuevo marco curricular para el nivel secundario; el segundo tiene por propósito establecer un espacio de discusión y diseño profesional en cada liceo, que opera como la instancia docente permanente reguladora del proceso de cambio en el establecimiento; el tercero apunta a redefinir la relación de alienación de muchos jóvenes con el liceo -en especial en contextos de pobreza-, estableciendo un conjunto de talleres ("actividades curriculares de libre elección") que funcionan los sábados y en tiempo de vacaciones, en temas de intrínseco interés para los jóvenes, como arte, comunicaciones, deporte y medio ambiente. (Lemaitre, 1997).

Por último, el programa incluye también los Proyectos de Mejoramiento Educativo referidos en relación al MECE- Básica, y un mecanismo nuevo de apoyo a los establecimientos, consistente en una red de asistencia técnica de carácter nacional, plasmada en un Directorio de Asistencia Técnica que contiene la información básica sobre la oferta de la misma, y en un fondo de recursos que permite a cada establecimiento poder contratar autónomamente los apoyos técnicos externos funcionales a su proyecto educativo.¹⁵ La red la integran fundamentalmente equipos de las universidades, y en menor medida equipos profesionales de consultoría y empresas.

Recuadro Nº 5

Tres instrumentos para el fortalecimiento de la autonomía docente y la calidad de la educación.

a. Concurso de proyectos de mejoramiento educativo (PME):

concurso anual de proyectos de mejoramiento educativo generados por escuelas y liceos que postulan a un fondo de recursos públicos. Los establecimientos son apoyados en la generación de los proyectos por el sistema de supervisión del Mineduc, y las redes de apoyo externo que los mismos establecimientos establezcan.

Los proyectos son evaluados en instancias provinciales (hay 41 en el país), otras que en la que fueron generados; una vez adjudicados, el establecimiento tiene autonomía en el uso de los recursos, los cuales se les traspasan en tres cuotas, las dos finales contra informes de ejecución del proyecto.

El valor de los PME varía en función de la matrícula. Su promedio es de US.\$ 6.000, a lo que se agrega un paquete de equipamiento (televisor, videograbador, retroproyectora, etc.), a ser determinado por el establecimiento, por un valor equivalente a US. \$ 1.500 adicionales.

b. Directorio y fondos para asistencia técnica:

instrumento establecido por el programa MECE-Media, consistente en la construcción por el Ministerio de Educación -a partir de una convocatoria pública a universidades, profesionales y empresas-, de un Directorio de Asistencia Técnica, que reúne información detallada, para todas las regiones del país, de la oferta de asistencia técnica a liceos sobre temas acotados, como currículum, pedagogía, evaluación, gestión, cultura juvenil, etc. El Directorio especifica en alto grado el tipo de asistencia ofrecida, los profesionales que la ofrecen y su experiencia.

Junto con el Directorio, que es distribuido a todos los establecimientos subvencionados del país, el Mineduc financia la contratación de asistencia técnica en la educación secundaria, hasta por un monto equivalente a US. \$ 2.780 por establecimiento en la vida del programa (1995-2.000).

c. Adquisiciones con participación de la demanda:

la conformación de una biblioteca de alta calidad en cada establecimiento de educación secundaria del país se está llevando a cabo mediante un proceso que involucra intensamente a los docentes y los alumnos. El proceso contempla el siguiente mecanismo: a) el Ministerio adquiere y distribuye en forma estándar el 20% de los materiales de la biblioteca; b) el 80% restante lo adquiere en dos fases consecutivas de un ciclo que incluye; i) elaboración de un Catálogo de Bibliotecas, con información detallada de más de 2.000 títulos, considerados de alta calidad por paneles de expertos convocados para ello; ii) distribución del Catálogo a todos los establecimientos, los que tienen un mes para decidir los materiales correspondientes al 40% de la biblioteca (unos 600 títulos); iii) consolidación de la información correspondiente a las "órdenes de compra" de cada establecimiento por parte del Mineduc, y realización del proceso de adquisición. ¿Por qué dos fases consecutivas de este largo ciclo? Porque se considera que habrá un aprendizaje entre un ciclo y el otro respecto a lo que cada comunidad educativa entiende como su proyecto educativo, así como con respecto a la definición de los mejores insumos para llevarlo a cabo.

El mismo mecanismo que el señalado rige las adquisiciones de *materiales didácticos* para los establecimientos secundarios: a) cuidadosa elaboración de un Catálogo de opciones por parte del Ministerio; b) selección por los establecimientos, dentro de las opciones informadas por el Catálogo; c) adquisición centralizada del conjunto resultante de agregar la definiciones de cada establecimiento. Como en el caso de las Bibliotecas, en la vida del programa se realizarán dos ciclos del conjunto del proceso reseñado para Material Didáctico, apostando a los procesos de aprendizaje individual y organizacional que ello permite.

¹⁵ Recursos equivalentes a aproximadamente US.\$ 2,780 por establecimiento en la vida del Programa. Para una descripción y análisis de la reforma del nivel medio ver M.J. Lemaitre, Turning Improvement into Reform: Secondary Education in Chile, 1991-2.001, mimeo, Mineduc-Mece, Santiago, 1997.

d. Nuevo marco curricular en educación básica. 1996

En enero de 1996, el Gobierno decreta el nuevo marco curricular de la educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional, otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los cuáles definen el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de *organización curricular*, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión docente: cada establecimiento y cada equipo docente del país debe decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el nuevo marco curricular redefine el *qué* de cada ámbito disciplinario en forma significativa, siguiendo criterios de actualización disciplinaria y pedagógica. Respecto a lo primero, *por ejemplo*, se elimina teoría de conjuntos en matemáticas, y se agrega la dimensión de excursionismo y vida al aire libre en educación física. Respecto a lo segundo, las teorías de aprendizaje a la base del nuevo marco de contenidos de la enseñanza, tienen como centro el concepto de aprendizaje significativo, y por tanto, otorgan central importancia a la experiencia y conocimiento previos de los alumnos, como a los contextos significativos en que cada nuevo concepto o habilidad es introducido.

e. Extensión de Jornada Escolar, Fortalecimiento Profesión Docente y Programa Montegrande. 1996

En mayo de 1996, luego de un proceso de evalua-

ción de lo que restaba por abordar para asegurar el objetivo de proveer una educación de alta calidad para todos antes del fin de siglo, el Presidente de la República anuncia la decisión gubernamental de invertir aproximadamente US.\$ 1.500 millones de dólares adicionales en educación. Las inversiones son para asegurar: un cambio en el régimen de jornada escolar, extendiendo sustancialmente el tiempo de trabajo de los alumnos; el fortalecimiento de la profesión docente¹⁶; y la conformación de una red de establecimientos secundarios con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención a jóvenes de grupos de menores ingresos (anunciada esta iniciativa en Mayo de 1996 como *Liceos de Anticipación*, fue luego especificada y transformada por el Ministerio de Educación en un nuevo programa: el *Proyecto Montegrande*).¹⁷

De las tres iniciativas, la mayor en términos de recursos involucrados e impacto inmediato sobre el sistema, es el cambio planteado en el régimen horario de funcionamiento del sistema escolar; o el paso de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa -8 horas pedagógicas-. Esto implica una mejora absoluta en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del currículum, así como recreos más largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que ofrece un aprovechamiento educativo extra-jornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico a alumnado que tiene dificultades para trabajar en sus casas). La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y 42 horas en el nivel medio. En promedio el sistema trabajará 200 horas anuales adicionales a la situación pre-reforma, lo que equivale a 5 semanas de clases y dejar al sistema funcionando con 1.200 horas cronológicas anuales.¹⁸ Respecto a este cambio, ya han presentado propuestas para aplicarlo en 1997 poco más de 3.000 establecimientos,

¹⁶ No hay espacio para describir un programa que incluye recursos para: realizar un esfuerzo sistemático e inédito de modernización de los centros de formación de profesores; enviar a estadías de estudio al extranjero a 5.000 docentes; capacitar en los contenidos de las asignaturas, en cursos equivalentes a un mes *full-time*, a 25.000 docentes.

¹⁷ Al interior del esfuerzo de levantamiento de la calidad del conjunto de los liceos subvencionados del país que realiza el Programa MECE-Educación Media, el Proyecto Montegrande apoyará en forma especial a un número de liceos equivalente a una matrícula de 40.000 estudiantes -es decir, entre 35 a 60 instituciones, aproximadamente-, que tengan proyectos de innovación, calidad y equidad especialmente promisorios y que cuenten con apoyos externos (comunidad local, empresas, instituciones de educación superior). Los liceos seleccionados serán de todas las regiones del país. A través de este programa el Ministerio busca establecer una "columna vertebral" de instituciones que contribuyan a dinamizar el resto en términos de "mejores prácticas", tanto educativas como de gestión.

¹⁸ En 1990 el sistema escolar estaba operando sobre la base de un año lectivo real de aproximadamente 880 horas (variable según nivel del sistema). Decisiones del período 1991-1995 prolongaron el año escolar en dos semanas -lo que elevó las horas anuales a aproximadamente 940-; y otorgaron fondos especiales para las escuelas de escasos recursos que prolongaran el horario de atención a su matrícula (*programa de reforzamiento de la jornada escolar*). La extensión e intensificación del tiempo de trabajo de alumnos y profesores ha sido una constante en las políticas de mejoramiento de los años 90.

correspondientes a un 15% de la matrícula,¹⁹ que no necesitan de inversiones en obras de infraestructura para ponerlo en práctica.

El financiamiento de esta crucial dimensión de la agenda de cambio requiere de la aprobación de una ley que, al momento de escribir estas líneas, ha sido acordada en el Congreso, respecto a los establecimientos que iniciarán el funcionamiento en jornada completa en 1997, más no así para el resto del sistema. La discusión de la ley de extensión de la jornada escolar ha puesto en la agenda temas seculares sobre las relaciones entre estado y sociedad respecto a educación -como lo adecuado o no de asignar recursos públicos para la construcción de infraestructura de establecimientos privados; o definir como obligatorio el cambio de jornada, que ha hecho revivir discusiones sobre la libertad de enseñanza-. Al mismo tiempo, la mantención o no del IVA en su nivel actual de 18%, propugnada por el Ejecutivo como base del financiamiento de la reforma de la jornada, será un buen test acerca de la mantención de los consensos respecto a las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que empuja el Gobierno.

2.4. Comisión Nacional de Modernización de la Educación. 1994.

El actual gobierno (1994-2.000) inauguró su gestión en educación con una iniciativa de articulación política y técnica de nivel nacional, destinada a explicitar los consensos sobre política educacional, y relevar públicamente las implicancias estratégicas del sector para el proyecto de desarrollo global. Con estos propósitos, el Presidente de la República convocó un Comité Técnico sobre la Modernización de la Educación de alto nivel y con importante representación de la oposición, que elabora un diagnóstico y una acabada propuesta de políticas en educación. Esta es recogida por una segunda instancia también convocada por el Presidente, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, que a fines del año 1994 concluye con un planteamiento efectivamente nacional de política de reforma educativa.

Tanto los planteamientos del Comité Técnico como los de la Comisión Nacional contribuyen en forma importante a sistematizar y enriquecer el

discurso de la dirigencia política, empresarial y cultural del país, sobre las tareas nacionales en educación, al acordar un diagnóstico sofisticado y sistemático, y un conjunto de prioridades de cambio, altamente consistentes con las políticas que se venían ejecutando, entre las que destacan, la urgencia de una reforma profunda de la educación media, la necesidad de aumentar el tiempo de trabajo escolar, y de modernizar la pedagogía, así como de aumentar la flexibilidad y capacidad de gestión de los establecimientos. Pero es el "Informe Técnico", conocido como "Informe Brunner", el que tiene políticamente un impacto mayor, al cuestionar directamente el marco regulador del campo laboral docente establecido por el Estatuto de 1991, así como el nivel de financiamiento del sector, que se propone mejorar a través del establecimiento de un Fondo Nacional para la Educación.²⁰

Los esfuerzos gubernamentales por acordar una agenda nacional respecto a la reforma educativa, que tienen lugar a lo largo de 1994, culminan en enero de 1995, con la suscripción por el Gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria, de un "Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena", que es gruesamente consistente con los planteamientos de la Comisión Nacional de Modernización, y que plantea reformas en la gestión y el financiamiento de la educación subvencionada que en parte serían asumidas por la nueva ley de Estatuto Docente del mismo año 95.

Desde la existencia del "Informe Brunner", el debate de políticas en educación planteado por la Oposición se funda en lo que desde su perspectiva constituye el no cumplimiento por el Gobierno de las propuestas del Informe respecto a gestión y financiamiento de la educación subvencionada.

3. Implementación: agencia, agentes, estrategias y tensiones de la implementación.

Respecto a un espectro de iniciativas de políticas de la amplitud descrita, el tema de la implementación lo acotaremos a los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (P.900, Mece-Básica, Mece-Media), vale decir a las iniciativas que buscan impactar directamente el proceso educativo en escuelas y liceos. Ordenaremos los puntos que parecen esenciales en torno de tres

¹⁹ La mayoría correspondiente a escuelas rurales, pero también a poco más de 180 liceos, que equivalen a más del 13% del universo subvencionado en el nivel secundario.

²⁰ El informe Técnico referido, o *Informe Brunner*, (por su coordinador y redactor principal, José J. Brunner, Ministro Secretario General de Gobierno, 1994), propone la constitución de un fondo de recursos fiscales especiales para el financiamiento de los cambios en educación, los que debían provenir, a juicio de la oposición, de la privatización de Codelco (la mayor empresa minera del cobre en el mundo), y otras empresas estatales. Los planteamientos tanto del Comité Técnico, como de la Comisión Nacional de Modernización, en: *Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI*, Edit. Universitaria, Santiago, 1995.

focos: la redefinición del papel e instrumentos del estado (agencia); las características de los equipos responsables de los programas referidos (agentes); las estrategias que ordenan, desde la perspectiva del Ministerio de Educación, el conjunto de la intervención.

3.1. Estado y su rol en educación: nuevas características del centro del sistema en un sistema descentralizado.

Una caracterización reciente de la evolución de los climas políticos respecto al rol del estado, caracteriza la década del 70 como la del estado maximalista, la del 80 como la del estado minimalista, y la década presente, como la del estado capaz. (Grindle, 1993). Tal caracterización es adecuada a la concepción del papel del estado en educación que subyace a las políticas descritas. Es decir, la de un centro que actúa a través de nuevos medios en un sistema descentralizado, que tiene capacidades de dirección y orquestación de nuevo tipo, y que combina su acción con regulaciones de mercado.

Una agencia central entonces correspondiente a un estado que no es “remero” (productor de servicios), sino “timón” (Osborne y Gaebler, 1993); que suma a sus herramientas convencionales de la norma y el presupuesto, una utilización creciente de los instrumentos de la información, la evaluación y los incentivos; que externaliza funciones y crea redes de apoyo en la sociedad civil; y que concibe como una de sus funciones esenciales la de velar, proactivamente, a través de programas y estrategias explícitas y sostenidas en el tiempo, por la calidad del sistema en su conjunto y, a través de prácticas de discriminación positiva, por la equidad.

Los programas realizan estos principios en general, como estrategia de intervención del centro del sistema para levantar promedios de calidad y aminorar las brechas entre tipos de escuelas, y a través de los medios y mecanismos específicos de su implementación. Entre estos destacan la voluntad de las instituciones para integrarse a ellos, los concursos de proyectos, la participación de la demanda en los procesos de adquisiciones, la externalización de acciones, la construcción de redes institucionales de apoyo a los establecimientos, y la aplicación de criterios de discriminación positiva en la oportunidad y modulación de los programas de acuerdo a grados de vulnerabilidad de la matrícula.

3.2. Agentes: nuevo perfil y estabilidad.

Las políticas educacionales descritas, y en especial los programas de mejoramiento de la calidad y equidad, tienen una componente técnico política que es responsabilidad de un nuevo tipo de funcionarios del estado, que actúan como autoridades técnicas del Ministerio de Educación. En forma similar a Argentina, Uruguay y Brasil en la presente década, se trata de “investigadores o pedagogos reformadores”, “analistas simbólicos” (Reich, 1991; Braslavsky, Cosse, 1996), con experiencia dilatada en el campo de la investigación socio-educativa y capaces tanto de diseño de programas como de su ejecución. La ejecución de los programas en Chile ha significado la implantación en el Ministerio de Educación de un tipo nuevo de equipos de dirección, algunas de cuyas características son multidisciplinariedad, comparativamente alta preparación profesional, relativa irrelevancia de su filiación política, pertenencia a redes internacionales de circulación de conocimiento y expertos, y la combinación referida entre capacidades de diseño e implementación.

Junto a lo señalado, hay un rasgo fundamental e íntimamente ligado a la efectividad de la implementación de los programas: la estabilidad de los cuadros profesionales descritos. Pese a haberse sucedido, entre 1990 y el presente, cinco ministros de educación en dos gobiernos, el núcleo técnico responsable ha permanecido desde el comienzo de la transición en 1990. Ello ha tenido un impacto directo sobre la consistencia de los distintos programas, y su crecimiento, o el aprendizaje a partir de la propia ejecución. Es un rasgo constitutivo de las políticas de la década, el haberse ido especificando a la vez que ampliando en su alcance, en la medida de su propio avance. Y es la estabilidad dentro de tal avance -de orientaciones y cuadros directivos- la que permite el aprendizaje, es decir, el descubrimiento práctico de lo que resulta efectivo y lo que no; el relevamiento de vacíos y el diseño de respuestas crecientemente afinadas en su foco, mecanismos y complementariedad. Así, el diseño del MECE-Básica aprovechó de las lecciones de la implementación del P.900; tres años de la implementación del MECE en la educación básica generaron lecciones que permitieron un diseño más ambicioso y sofisticado en términos de innovación y descentralización en la educación media. Asimismo, el período contiene dos intervenciones sobre el estatuto legal regulatorio de la profesión docente; por último, la

agenda de reforma anunciada a inicios de 1996, se construyó sobre cinco años de experiencia de implementación de políticas de mejoramiento de los procesos y prácticas de la educación y la certidumbre, al cabo de ese tiempo, de haber generado una contradicción entre las nuevas formas de trabajo pedagógico propugnadas y el marco temporal de funcionamiento del sistema.

3.3. Estrategias: cuatro orientaciones articuladoras.

Objetivo genérico: base del sistema con capacidades de diseño y ejecución de proyectos de alta calidad educativa.

Tal vez el punto generativo de la estrategia de intervención sobre el sistema escolar en los 90 es la doble certeza de que las políticas de calidad en educación no se pueden decretar, y de que la competencia entre establecimientos por matrícula no es suficiente para el logro de los niveles que nacionalmente se ambicionan en términos de calidad de aprendizajes. El logro de la meta de una educación de alta calidad para todos, depende de las capacidades de la base profesional del sistema y los contextos institucionales, de ideas y de incentivos

en que ésta se desempeña, y ello requiere complejos y prolongados procesos de construcción de capital humano e institucional. El eje que articula el conjunto de las intervenciones, mecanismos y procesos descritos hasta aquí, es el objetivo de establecer gradualmente en cada escuela y liceo unas nuevas capacidades de diseño y ejecución autónoma de sus propios caminos de respuesta a la demanda social y política de una "educación de alta calidad para todos". En función de ello, el Ministerio y sus programas intervienen a través de un abordaje sistémico que incluye la combinación de inversiones en nuevos medios y asistencia técnica directa, instalación de incentivos a las capacidades de innovación de los docentes, y redes de apoyo externo a escuelas y liceos. Los conceptos orientadores del cambio son el aprendizaje de actores y organizaciones, y la construcción institucional, tanto desde la cúspide como de la base; y no la implantación normativa de nuevas metas y quehaceres. Lo que está en juego es un cambio en las prácticas de enseñar y aprender, y un cambio en la cultura organizacional del sector. (Recuadro N°6). En función de ello se han articulado estos años las orientaciones estratégicas que a continuación se describen.

Recuadro N° 6 Principios de cambio en la cultura escolar

1. De centro en cumplimiento de reglas/a centro en responsabilidad por resultados.
2. De trabajo individual y organización piramidal/a trabajo en equipo y organización de redes.
3. De cultura de la compartimentación y la autorreferencia/a cultura de la comunicación.
4. De la novedad y el cambio como interrupción y ruido/a la novedad y el cambio como oportunidad de mejoramiento.
5. Del cambio como implementación de una receta o panacea/a sistemas abiertos de búsqueda diferenciada, ensayo y mejoramiento incremental.
6. De la evaluación como amenaza y riesgo a evitar/a la evaluación como elemento necesario y permanente de un accionar efectivo en un medio con cambios rápidos.

a. Intervenciones sistémicas: la tríada "intervención directa-incentivos-redes".

La reforma chilena, como debe ser claro a estas alturas, no apuesta a un factor, o un "paquete" de ellos, como el decisivo en el cambio educacional. En cambio, lo concibe como cambio cultural, y considera éste en términos sistémicos, donde una imagen pobre -porque es simplificadora en extremo- es la de un conjunto de vectores interconectados, conver-

giendo sobre la organización escuela y sus actores y significados. Desde esta perspectiva, lo importante sólo se logra a través de procesos en que interviene la cúspide y la base; que son de naturaleza prolongada, abierta e "inductiva", pero regulada dentro de ciertos parámetros orientadores; donde los incentivos y la competencia tienen un

papel, pero también la norma y el rol proactivo del centro del sistema respecto a los sectores más vulnerables; donde las nuevas ideas juegan un papel crucial, pero también las “presiones fácticas” establecidas por los nuevos medios (bibliotecas, computadores, material didáctico), y los espacios en que se despliegan nuevas prácticas (concursos de proyectos, contratación de asistencia técnica externa, adquisiciones definidas con la participación de la demanda).

Una tríada de estrategias hacen concreto el abordaje sistémico bosquejado. Tales estrategias, con su batería de instrumentos específicos, está compuesta por:

- a) acción directa sobre los establecimientos educativos;
- b) incentivos y procesos competitivos;
- c) redes de apoyo y externalización de acciones.

Por *acción directa* se entiende la intervención estatal, diseñada en el centro del sistema, y que interviene sobre las unidades operativas de éste “*de arriba hacia abajo*”, con acciones de inversión material en las escuelas y transformación del proceso educativo, que se aplican en forma común sobre el conjunto o subconjuntos de establecimientos del sistema subvencionado. La acción directa es literalmente una “inyección de energía” a la vena del sistema; una acción de “empuje” del centro que busca quebrar una inercia y dejar al conjunto del sistema operando en un nuevo marco de condiciones y prácticas, sobre las cuales se incentivan procesos de diferenciación y respuestas individuales de cada escuela.

La esencia de la estrategia de acción directa es la combinación de unas inversiones en recursos de aprendizaje -o tecnología educativa-, destinadas a cambiar en forma profunda las posibilidades de los contextos de aprendizaje de las mayorías, con programas integrales dirigidos a la modernización de la pedagogía en general, (la apropiación por los profesores de unas nuevas distinciones conceptuales y herramientas prácticas), así como al apoyo específico de escuelas pobres, tanto urbanas como rurales.

Tanto el P.900 como una proporción importante de los componentes y de los recursos de los dos MECE, corresponden a una estrategia de *intervención directa*.

Por *incentivos y competencia*, se entiende una

estrategia que opera apelando a las capacidades de los establecimientos educacionales de movilizarse ellos mismos en función de determinados objetivos, mediante incentivos económicos y profesionales, en el marco de procesos competitivos. Se trata de una estrategia descentralizada, que opera “*de abajo hacia arriba*”, en el sentido de que busca producir respuestas propias en las unidades de base del sistema -escuelas y liceos-. Si el símil físico de la estrategia precedente es la acción de “empuje” a la escuela por un ente externo, en este caso el símil es el de la autopropulsión. La estrategia referida se plasma desde el año 92 en uno de los componentes de alta innovación de las políticas gubernamentales en curso: el de los concursos de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME).

El tercer elemento de la tríada es el de las redes de apoyo para escuelas y liceos. La más importante en términos institucionales y de recursos y estabilidad, consiste en el apoyo intenso y prolongado que un conjunto de universidades, a lo largo del país, presta a cada establecimiento escolar que ingresa a la referida red *Enlaces* de comunicación a través de computadores y uso educativo de la informática. Una segunda consiste en la articulación por el Programa MECE-Media, de una oferta de asistencia técnica a escuelas y liceos, por parte de miles de consultores, que podrán ser libremente contratados por los establecimientos, para apoyo en la solución de problemas específicos. La primera puede ser caracterizada como una red “pesada”, que tiene un nodo central que la dirige y que tiene relaciones contractuales claras y prolongadas entre sus componentes y con los establecimientos; la segunda es una red “liviana”, en la que no media una relación contractual entre los oferentes de asistencia técnica y el Mineduc, y en la que la relación con los establecimientos es de menor duración.

- b. Centro activo y unidades autónomas: tensión productora de calidad entre base y cima del sistema.

Así como el crecimiento cuantitativo de los sistemas se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las políticas ordenadas por el objetivo de la calidad son pensables sólo a través de la autonomía creciente de las unidades operativas de los sistemas y la capacidad de iniciativa de sus docentes. Las políticas reseñadas definen nuevas relaciones entre regulaciones estatales y autonomía de las instituciones y sus actores, en que las primeras operan como marcos amplios dentro de los cuales se incentiva y se

celebra la iniciativa y creatividad de las unidades descentralizadas y los individuos. A esto responden: la comentada voluntariedad de las instituciones para ingresar o no a los programas; las múltiples ocasiones de discernimiento, elección y diseño que plantean a los profesores los procesos de adquisiciones de bibliotecas y material didáctico en educación media, así como de contratación de asistencia técnica; pero sobre todo, los espacios para el diseño y la ejecución propia característicos de los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que también es llamado "componente de descentralización pedagógica". Los principios de ésta están apuntando al encuentro de una planificación deductiva -por el Mineduc central, desde arriba hacia abajo-, con las iniciativas provenientes desde las escuelas -desde abajo hacia arriba, inductivamente-.

c. *Incrementalismo: Sistemas abiertos y cambio permanente:*

El concepto de cambio que orienta a la reforma chilena no es la de una reforma integral por medios normativos, o lo propio del esfuerzo de un sistema que cada veinte o treinta años busca responder al desafío de ser contemporáneo con su sociedad. Una teórica del cambio de los sistemas educativos ha escrito que es típico de los sistemas centralizados el tener un patrón de cambio espasmódico: "la gran reforma" cada cuarto de siglo o más. Es propio en cambio de los sistemas descentralizados una pauta de cambio de tipo incremental y continuo, resultante de unas relaciones entre sistema educativo y sociedad que no son "congeladas" en un determinado arreglo institucional y curricular, y que, en cambio, al ser más abiertas y con infinitos puntos de contacto con su medio externo, acarrear procesos de adaptación y cambio permanente.²¹ El sistema educativo de Chile se mueve en la dirección señalada, con orientaciones de cambio permanente y abierto, como permanentes y abiertas son las fuerzas de cambio de su contexto mayor.

Lo señalado, tiene múltiples manifestaciones concretas en los cambios en curso, y en la forma en que ellos se implementan. Así, sin elaborar mayormente:

- hay incrementalismo en la forma de ordenarse en el período las diferentes iniciativas mayores: no hay

un momento privilegiado de cambio en que por *decreto* del ejecutivo se reordena el sistema, sino una sucesión de iniciativas y etapas, que se construyen unas sobre otras.

- hay incrementalismo en la *doble gradualidad* con que operan los programas: por un lado, no todos los establecimientos elegibles ingresan a un programa al mismo tiempo, por otro, estos no echan a andar todos sus componentes en forma simultánea. El proceso de cambio es ordenado, como se ha planteado, más por conceptos de aprendizaje y de cambio cultural que por lógicas jurídico-políticas, y ello implica un determinado ritmo y orden de entrada de las innovaciones, que es incremental.

- lo señalado en el punto precedente se manifiesta asimismo en el concepto de "egreso" de establecimientos respecto de una intervención determinada, con que operan tanto el P.900 como el MECE. En ambos programas, las escuelas o liceos que han superado ciertas barreras u obtenido ciertas metas -de aprendizaje de sus alumnos; de paso por una etapa de la intervención- "egresan", y pueden acceder a programas más demandantes.

d. *Modulación de los programas y focalización: el nuevo concepto de equidad.*

Respecto a equidad, las estrategias que ordenan la implementación apuntan al objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades respecto a procesos y resultados. Y ello, en una sociedad crecientemente diferenciada pero que no se quiere segmentada, significa un nuevo concepto de equidad. Que no descansa más en la noción de una provisión nacional homogénea, sino en el entendido de que se debe avanzar hacia una educación diferenciada en sus insumos y procesos -porque diferentes son los grupos que atiende- para el logro de resultados similares. Así, equidad en los años noventa es: provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados del lenguaje de la escuela; y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyo técnico. El programa de "las 900 escuelas", así como las acciones referidas al sistema de educación básica rural, se articulan según estos principios; el orden de ingreso de los liceos al programa MECE-Educación Media, también siguió criterios de discriminación positiva.

²¹ Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage Publications, Londres, 1979.

3.4. Tensiones de la implementación.

Un proceso de reforma educacional de la envergadura y características que se han descrito, experimenta las tensiones, conflictos y problemas, intrínsecos a un proceso de cambio que se ha caracterizado como cultural. Sería materia de otro trabajo, y otra perspectiva de análisis, el intentar sistematizar tales tensiones, conceptualizando los procesos en curso desde la diversidad de actores y significados involucrados, así como de sus pesos relativos y su conflictualidad; o examinar los límites de las políticas públicas respecto al cambio educativo. En vez, concluiremos sólo enumerando las principales tensiones que el proceso de reforma, a nuestro juicio, confronta en la presente etapa.

a. Problemas de *desalineación o asincronías* entre distintos ámbitos de intervención de las políticas. Las distintas iniciativas impactan a escuelas y liceos, pero en forma paralela, con mucho menos sinergia de la planteada en los diseños, y con áreas importantes que aún no han sido abordadas. Destacan en este punto las asincronías o desfases entre:

- la normativa que rige al sistema escolar, y los principios curriculares, pedagógicos y evaluativos que empujan los programas de cambio del MINEDUC;
- la consistencia, grado de preparación y recursos invertidos en llegar a las escuelas y liceos a través de los programas de mejoramiento, y la dimensión de modernización de la gestión del sector -con iniciativas parciales, discutidas y discutibles-;
- el avance pedagógico de las escuelas y liceos, y el atraso comparado de la formación inicial de docentes;
- la centralidad que en las nuevas funciones del Mineduc ocupa un sistema de evaluación, y el aislamiento relativo del sistema vigente de medición de la calidad de la educación respecto al resto de las políticas;

b. *Sobrecarga de la agenda de cambio*: si se distingue entre tiempo político, tiempo técnico, tiempo de la burocracia y tiempo pedagógico o de los docentes, (Braslavski; Cosse, 1996) el de mayores requerimientos es el último. Lógicas políticas y técnicas han determinado el ritmo de los cambios y la agregación de intervenciones examinada. Desde la

perspectiva de los profesores, sin embargo, el cuadro puede tener algunos rasgos de “una nueva cosa detrás de otra”, sin tiempo para la apropiación real de las operaciones y significados de las nuevas prácticas que promueven las políticas. Esto no ha sido tomado suficientemente en cuenta por los decisores: la agenda de cambio está probablemente sobrecargada, más allá de las capacidades de absorción de un cambio cultural por cualquier actor en un plazo breve. Debe notarse, sin embargo, que, como se ha reiterado, una de las condiciones de contexto que favorecen a la reforma en forma decisiva, es que cuenta con un horizonte de tiempo como para acomodar el “tiempo largo” de los cambios en prácticas y significados pedagógicos.

c. En estrecha relación con lo anterior, *ausencia de un discurso o de unas prácticas comunicativas de la política*, que integren en forma efectiva el conjunto vasto de las distintas iniciativas, y lo logren a su vez integrar con significados caros a la tradición docente como: educación pública como deber y función crucial del estado; ética y formulaciones de “deber ser”, como central a la identidad docente; la educación como actividad esencialmente moral -y secundariamente instrumental-; rol central y de liderazgo del Mineduc; solidaridad y no competencia; participación y no tecnocracia. El tema aún pendiente es la construcción de un nuevo sentido común compartido entre estado y profesión docente respecto a las características organizacionales y las funciones de la educación subvencionada, que integre las tradiciones estado-docentistas del profesorado. Si bien la reforma ha sido singularmente exitosa en producir nuevas prácticas a nivel de las escuelas, no tiene un discurso al nivel macro que satisfaga a la profesión docente. Ello no la ubica en contra de la reforma, ni mucho menos, pero no le permite integrar lo nuevo en una visión propia, que de cuenta renovada de sus valores tradicionales.

En el ámbito que reseñamos, es interesante comprobar la asimetría respecto al concepto de participación entre profesores y autoridades. Mientras éstas consideran a los PME y los microcentros rurales, o el nuevo marco curricular y el espacio que abre a definiciones por cada comunidad educativa, o los procesos de adquisición de tecnología educativa a partir de definiciones de los docentes de cada establecimiento secundario, como otras tantas muestras de participación -de decenas de miles de profesores, real y efectiva-, los profesores consideran que hay falta de participación porque, por ejemplo, no se les consultó sobre la extensión de la jornada escolar, o

porque no hay debate sobre el “tipo de hombre” y de sociedad para el cual la educación forma. (Dastres; Spencer, 1997). Mientras unos apuntan a la escuela y conciben la participación en el contexto de su profesionalización y autonomización efectiva, los otros están mirando el espacio de discusión pública y los debates ideológicos a nivel societal.

d. *Insuficiencia de las políticas respecto a equidad* y nuevas formas de exclusión y desigualdad: pese a los esfuerzos de focalización de las políticas de acuerdo a criterios de discriminación positiva, los recursos destinados a las escuelas más vulnerables han sido insuficientes. (E.García-Huidobro, 1996; Hopenhayn, 1996). Adicionalmente, el ordenamiento jurídico impide o dificulta contrarrestar las acciones de selección y expulsión de alumnos que llevan a cabo establecimientos privados con subvención estatal, y también algunos municipales, por razones como bajos rendimientos, situación matrimonial de los padres, embarazo adolescente, SIDA. (Núñez, 1996).

La reforma de la educación escolar en Chile en los 90 ha aplicado una estrategia sin precedentes en la historia del país, consistente en una intervención sistémica, sostenida por un período prolongado, orientada a transformar los contextos y prácticas de enseñanza y aprendizaje, sin tocar, durante los primeros 5 años, el currículum ni la estructura del sistema; tampoco sus sistemas de evaluación.

Recién en 1996 se inicia el cambio curricular en básica, y en 1997 se iniciará una discusión nacional sobre un nuevo marco curricular en la educación media. Los cambios en el currículum traen de la mano a su vez, cambios en los textos de estudio y en los sistemas de evaluación. La redefinición del *qué* se implementará en un sistema preparado para el cambio por la acción de las políticas descritas en este trabajo.

En lo que va de la década, se han instalado medios y principios de cambio que se están probando efectivos, en la mayoría de los factores claves determinantes del nivel educativo de un país. Por delante, el ritmo de las transformaciones educativas y sus efectos sobre el aprendizaje cognitivo y moral de alumnos y alumnas, es probable que sea más el propio de los cambios culturales y los procesos de descubrimiento, apreciación y aprendizaje de nuevas prácticas en la base del sistema, que el de las decisiones políticas y técnicas en su cúspide. Lo que debe ser subrayado es que por primera vez en el

siglo, los consensos sociales y políticos sobre la centralidad y naturaleza de los cambios requeridos en la educación escolar, parecen asegurar que el sistema puede contar con los tiempos largos requeridos para que tal cambio cultural tenga lugar, y con un marco de políticas que asegure la mantención del impulso transformador.

Referencias

Archer, Margaret S. Social Origins of Educational Systems, Sage Publications, Londres, 1979.

Braslavsky, C. y Cosse, G., Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones, Mimeo, Buenos Aires, 1996.

Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI, Edit. Universitaria, Santiago, 1995.

Dastres, Cecilia y Spencer Christian, El proceso comunicativo de la reforma educativa, Mimeo, Instituto de Sociología, Universidad Católica, Santiago, 1997.

García-Huidobro, J. Edo. (editor), Escuela, Calidad e Igualdad, CIDE, Santiago, 1989.

García-Huidobro, J. Edo., Equidad y Educación en Chile, borrador de trabajo, Mineduc, 1996.

Grindle Merilee, Challenging the State, Crisis and Innovation in Latin America and Africa, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge Mass., 1993.

Hopenhayn, Martín, El desafío educativo: en busca de la equidad perdida, Seminario-Taller, Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y equidad educativa, CEPAL, 10 enero 1996, Santiago de Chile.

Lemaitre, María José, Turning Improvement into Reform: Secondary Education in Chile, 1991-2.001, mimeo, Mineduc-Mece, Santiago, 1997.

Ministerio de Educación, La Reforma en Marcha, Jornada Completa Diurna para Todos, Santiago, 1997.

Nuñez, Iván, Política Social en educación: equidad, calidad, cualidad, mimeo, Mineduc, Santiago, Diciembre 1996.

Osborne David, Gaebler Ted, Reinventing Government, A Plume Book, 1993.

Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Educación y Transición Democrática, Propuesta de Políticas Educativas, Santiago, 1989.

Reich Robert B., The Work of Nations, Vintage Books, 1992.



Ve. A. Ce.

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: ve.a.ce@bellsouth.cl

Santiago - Chile
