

SERIE POLITICAS SOCIALES

3

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**LAS POLITICAS DE LOS AÑOS NOVENTA
PARA EL SISTEMA ESCOLAR**

Cristián Cox



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1994

LC/L.815
Febrero de 1994

Este documento fue preparado por el señor Cristián Cox, funcionario del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) del Ministerio de Educación de Chile.

Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCION	5
I. OBJETIVOS DE LA POLITICA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO DE LA TRANSICION	7
II. POLITICAS DE CALIDAD Y EQUIDAD EN EL SISTEMA ESCOLAR	9
1. La mejora de la educación básica	9
2. La mejora de la educación media	17
III. POLITICAS EDUCACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA: NUEVAS FUENTES, ORIENTACIONES E INSTRUMENTOS	21
1. Políticas de carácter nacional	21
2. Sistemas abiertos	22
3. Foco en calidad, en los años noventa significa descentralización y rol activo del Ministerio de Educación	22
4. El objetivo de la equidad en los años noventa significa diferenciación y focalización	23
5. Los nuevos medios de la política educativa	23
6. Un nuevo concepto de cambio	24
Notas	24
BIBLIOGRAFIA	27
ANEXO ESTADISTICO	29

INTRODUCCION

Dos factores de contexto definen en Chile el inicio de la década final del siglo como un período marcadamente diferente a los 20 años previos de las relaciones entre sociedad, Estado y educación. El primero de ellos es por cierto el fin del régimen de las Fuerzas Armadas, y con ello el cierre del largo ciclo del conflicto entre proyectos irreconciliables de nación, dominante desde inicios de los años setenta. La transición es, desde esta perspectiva, sinónimo de la existencia de consensos en la sociedad y en el Estado respecto de las orientaciones fundantes de un proyecto de país en los ámbitos de la economía y la política. El segundo factor, íntimamente ligado al primero, es la prioridad política que se otorga en el sistema político como en la sociedad, con independencia de ideologías y alineamientos partidarios, a la mejora substantiva de la calidad y equidad de las instituciones especializadas en la conservación, transmisión y creación de conocimiento, tanto para el crecimiento en un contexto de economía abierta como para la obtención de una sociedad moral y políticamente integrada.

Los consensos posibilitan por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos *nacionales*; a la vez, un abordaje nacional de la situación actual del sistema educativo y sus relaciones con la sociedad ponen en el primer plano, de modo que no tiene precedente en los últimos veinte años, el crítico rol del conocimiento y la formación de recursos humanos para un país que se quiere a la vez integrado socialmente y respondiendo en forma adecuada a los requerimientos que la modernización de fin de siglo plantea.

Lo señalado coincide asimismo con el fin de un ciclo en el desarrollo de nuestro sistema educativo, como en los de América Latina en general, que se inició en la posguerra y que se caracterizó por políticas de expansión de los sistemas, centradas en el esfuerzo estatal por aumentar la cobertura hasta abarcar a la totalidad de los grupos de edad del caso. El nuevo ciclo en este caso consiste en el paso, gradual y a distintos ritmos según los países, a políticas centradas en el esfuerzo por mejorar la calidad de la oferta educativa. Intrínseco a estos procesos es un cambio en las categorías de pensamiento sobre el rol del Estado y sus políticas en educación. En el caso de Chile, las nuevas políticas son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales de financiamiento y de manejo de los sistemas educativos, donde principios de descentralización, diversificación de las fuentes de financiamiento y competencia por recursos, focalización de la acción estatal y discriminación positiva, y la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, permiten hablar de un nuevo paradigma en política educacional.¹

El propósito de este trabajo es describir los rasgos fundamentales de las políticas educacionales del gobierno de la transición en Chile (1990-1994) referidas al sistema escolar. El artículo está organizado en tres partes. En la primera se describe el marco general de políticas del gobierno de la transición y los objetivos mayores en el sector educacional. La segunda sección trata de las políticas de calidad y equidad en el sistema escolar, distinguiendo los niveles primario y secundario, así como las líneas de acción y

programas de inversión convencionales de los innovativos. En la sección final se cambia de plano, pasando de la descripción de las políticas a un análisis de los criterios que las orientan y las relaciones de éstos con el cambio de las categorías de pensamiento sobre el rol del Estado en educación.

I. OBJETIVOS DE LA POLITICA EDUCACIONAL DEL GOBIERNO DE LA TRANSICION

En marzo de 1990 se inaugura en Chile un Gobierno elegido democráticamente tras diecisiete años de gobierno de las Fuerzas Armadas. El nuevo Gobierno descansa sobre una alianza de partidos de centro-izquierda y de un pequeño núcleo de derecha moderada, y junto con su instalación se inaugura un nuevo régimen político-institucional.

En términos gruesos la transición chilena se caracteriza por la búsqueda de acuerdos entre los actores políticos, por el deseo de institucionalizar y limitar los conflictos, y por la continuidad de los principales rasgos del modelo de desarrollo económico inaugurado en la década de los años ochenta por el gobierno militar, el que asigna el rol central en el crecimiento económico al sector privado y como orientación genérica la agregación de valor a las exportaciones en un contexto de economía abierta y creciente competitividad.

En el sector educativo, los objetivos mayores del programa de la alianza de partidos que conquistó el gobierno son la mejora substantiva de la calidad y equidad de los sistemas escolar y de educación superior, manteniendo las bases estructurales de ambos, las que fueron profundamente reformadas en la década pasada por el régimen militar. Las nuevas políticas se definen al interior de marcos organizacionales establecidos a partir de 1980 y no hacen de ellos el foco de su accionar. Al mismo tiempo, como se verá, tanto la política escolar como la de educación superior, suponen cambios importantes respecto a la década precedente, que apuntan hacia un rol más activo del Estado respecto a los objetivos señalados de calidad y equidad. La transición en este caso no significa reversión a la situación anterior a la intervención militar de 1973, ni tampoco continuidad con la situación establecida a lo largo de la década pasada.

El esquema siguiente facilita una visión sinóptica del marco general de políticas del gobierno de la transición así como del marco de políticas en el sector educacional.

El crecimiento del gasto público en educación —incluidas en este caso la educación pre-escolar y superior, que no son objeto de este trabajo— es un antecedente fundamental de la estrategia general y las políticas específicas que se expondrán en las secciones siguientes. El cuadro 1 en anexo informa sobre el gradual e importante aumento del presupuesto del sector, cuya distribución entre niveles no ha variado significativamente.²

**MATRIZ DE POLITICAS DEL GOBIERNO DE LA
TRANSICION (1990-1994)**

1. Objetivos Generales del Gobierno

- a) Reconciliación nacional: establecer la verdad y hacer justicia respecto de la violación de los derechos humanos.
- b) Democratización de la sociedad y perfeccionamiento de las instituciones: establecer una democracia sólida y estable.
- c) Una sociedad más equitativa: avanzar en el camino de la equidad, corrigiendo las graves injusticias e insuficiencias que afectan a vastos grupos de la población.
- d) Promoción del crecimiento económico y la competitividad, en el marco de la economía de mercado.
- e) Reinserción de Chile en la comunidad internacional.

2. Objetivos en el sector educativo

- a) Expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación pre-escolar.
- b) Mejorar la calidad de los aprendizajes de las mayorías en educación primaria y secundaria.
- c) Mejorar la calidad de las oportunidades educativas, focalizando los esfuerzos del Estado, y dando atención preferencial, a los grupos en situación de alto riesgo educativo.
- d) Mejorar la calidad, eficiencia y equidad de la educación superior, estableciendo un sistema de regulaciones y evaluaciones públicas sobre las instituciones del nivel y ampliando y fortaleciendo las capacidades de investigación en ciencia y tecnología.
- e) Mejorar la eficiencia del sector a través de la descentralización de decisiones, fortalecimiento de la participación, y prácticas permanentes de evaluación de instituciones, procesos y resultados.

Fuente: Presidente de la República, *Mensaje Presidencial*, 21 de mayo 1990, Santiago, 1990;
Ministro de Educación, *Inauguración año escolar 1991*, Concepción, marzo de 1991.

II. POLITICAS DE CALIDAD Y EQUIDAD EN EL SISTEMA ESCOLAR

Para Chile el problema central de su sistema escolar ha dejado de ser el acceso al sistema, así como la estructura institucional del sector. La agenda del país en términos de política educacional está definida por los problemas de la calidad de la educación y la equidad de su distribución. De hecho, el país ha dejado atrás el acceso a la educación como problema clave: prácticamente la totalidad del grupo de edad 6-14 años permanece en la escuela y más de tres cuartas partes del grupo de edad 15-19 años es atendido en la educación media. Por otro lado, luego de una década de cambios institucionales en el sector, (descentralización y privatización), la plataforma del nuevo gobierno define que no alterará el marco institucional del sector establecido en los años ochenta, y que el foco de su accionar será la mejora de sus procesos internos y sus resultados de aprendizaje. La interpretación gubernamental de lo que constituye el núcleo de 'la agenda de los 90' en educación se centra así en el tema de la calidad de la transmisión cultural que el sistema ofrece y la equidad de la distribución social de sus resultados.³

1. La mejora de la educación básica

Por dos décadas el sistema escolar fue objeto primero del conflicto, y luego de la desconfianza por parte de la autoridad política. Para el régimen militar la educación no fue de hecho una prioridad y el sector, particularmente a inicios y finales de la década pasada, sufrió deterioros importantes en sus recursos. Respecto a calidad de los resultados, los rendimientos nacionales promedio son del todo insatisfactorios, y más inaceptables aún son las diferencias en rendimiento por sectores sociales.⁴ La voluntad política, que no es sólo gubernamental sino también de la actual oposición, de invertir en el sector para mejorar efectivamente los aprendizajes de base de las mayorías y aminorar las diferencias de logros educativos entre grupos, es el punto de partida de la transición en educación.

Las políticas gubernamentales respecto al sistema escolar se articulan según una doble estrategia;⁵ por un lado, levantar el 'piso' de condiciones en que la escuela básica subvencionada hoy en día trabaja; por otro, introducir innovaciones en sus procesos, de modo de hacer más efectivos y relevantes sus resultados. El esquema siguiente ordena los elementos componentes de la política de calidad y equidad en educación básica de acuerdo a esta distinción.

Las políticas que a continuación se describen se aplican a un nivel del sistema educacional que ha logrado prácticamente el 100% de cobertura: la educación básica del país atiende en 8 grados, una matrícula estabilizada en torno a los 2 millones de alumnos (1 991 178 en 1990; 2 002 957 en 1991), correspondientes al 96.4% del grupo de edad 6 a 13 años. El nivel consta (1991) de 8 976 unidades educativas que, de acuerdo a su dependencia administrativa se distribuyen en tres tipos de escuelas: escuelas municipales, que son administradas por los municipios y financiadas públicamente; escuelas particulares subvencionadas, que son de propiedad de sostenedores privados pero financiadas con

recursos públicos; y escuelas particulares pagadas. En 1990, las escuelas municipales atendían a un 61.2% de la matrícula y las particulares subvencionadas un 31.8% de la misma. Un 6.9% de la matrícula asistía en 1991 a escuelas particulares pagadas. El nivel es servido por 76 209 profesores (1990), de los cuales sólo el 1.4% carece de título.⁶

**LAS POLITICAS DE CALIDAD Y EQUITAD EN EDUCACION BASICA:
ESQUEMA DE COMPONENTES**

- a) *Mejora de condiciones e insumos de la enseñanza*
 - i) Aumento de sueldos y mejoras en condición laboral del profesorado. (Estatuto Docente).
 - ii) Inversiones en infraestructura.
 - iii) Inversiones en textos y materiales didácticos; tecnología y herramientas.
 - iv) Programa Bibliotecas de Aula.
 - v) Programa de Salud Escolar.
 - vi) Programas de Perfeccionamiento Docente.
- b) *Innovaciones para el enriquecimiento del proceso educativo*
 - i) Cambios curriculares.
 - ii) Descentralización pedagógica.
 - iii) Programas de 'discriminación positiva' para escuelas de más pobre rendimiento.
 - iv) Informática en las escuelas básicas.

a) *Mejora de condiciones e insumos*

En este plano la política es de inversiones en los factores convencionales de mayor impacto sobre los aprendizajes. El principio orientador es elevar en forma sustancial el piso de condiciones en que profesores y alumnos de la educación subvencionada trabajan, desde los espacios hasta la disponibilidad y calidad de libros y materiales didácticos, pasando por la salud y la actualización profesional de los profesores. Los programas actualmente en ejecución contemplan la reparación de la infraestructura de 2 500 escuelas municipales (un 47% del total), de modo de impedir que las carencias de las edificaciones (vidrios rotos, insuficiente iluminación, baños en mal estado) actúen como 'ruido' respecto al trabajo de niños y profesores. Asimismo, hoy el Estado distribuye 3 libros para cada niño de primer a cuarto grado (lenguaje, matemáticas y un texto integrado de ciencias naturales y sociales), y 4 libros para cada niño del quinto al octavo grado (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales), para un 90% de la matrícula que asiste a escuelas subvencionadas, tanto municipales como particulares. Lo señalado supone distribuir aproximadamente 5 millones de textos al año, lo que ha implicado casi triplicar la inversión promedio de los años ochenta en este rubro. Se suma a las inversiones en textos, una innovación que se orienta a facilitar la inculcación de hábitos de lectura y el enriquecimiento de las competencias lingüísticas de base de los alumnos. La innovación consiste en instalar pequeñas bibliotecas —entre 30 y 40 libros cada una— en cada aula de los primeros cuatro grados (24 500 bibliotecas de aula). Se agrega a las inversiones en textos y libros, una línea de inversión en materiales didácticos

(juegos didácticos y material de apoyo a la enseñanza de la lectura, escritura y matemáticas). En la misma dirección de enriquecimiento de los contextos en que trabajan profesores y alumnos, aunque de aplicación sólo en algunas escuelas, el Ministerio ha estado ejecutando un programa de equipamiento a escuelas básicas con 'aulas tecnológicas'. Estas consisten en un set de implementos y herramientas organizados en el espacio de una aula y orientados a introducir a los alumnos en forma práctica en los principios y competencias del trabajo productivo moderno, así como poner en juego su creatividad y capacidad de integración de saberes y habilidades en la generación de proyectos tecnológicos.⁷ Por último, las políticas de elevación de las condiciones de base en que trabajan las escuelas contemplan un programa de salud escolar a través del cual los profesores examinan a todos los niños al ingresar a la escuela en primero básico y los monitorean después, remitiéndolos al sistema de salud para su atención. El conjunto de acciones de mejora referidas, salvo la línea de infraestructura y 'aulas tecnológicas', se aplica a la educación básica subvencionada en su conjunto, es decir, sin hacer distingos entre sostenedores municipales y particulares.

Dos líneas adicionales de la política buscan mejorar las condiciones de trabajo y efectividad del profesorado. Aquí los pilares son, por un lado, el conjunto de mejoras articuladas en el *Estatuto de los Profesionales de la Educación*, que busca impulsar la profesionalización del trabajo docente —mediante incentivos al perfeccionamiento— y mejorar las deterioradas rentas de este sector, a través de un aporte adicional equivalente a 300 millones de dólares entre 1991 y 1995. Por otro, los programas de perfeccionamiento docente, tanto en contenidos y metodologías de las asignaturas centrales del curriculum de básica, como en la preparación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo en las escuelas.

De acuerdo al diseño del Ministerio de Educación, las inversiones y acciones referidos enriquecerán en forma que no tiene precedentes en las últimas dos décadas, los contextos en que el trabajo de alumnos y profesores tiene lugar. Con todo, las políticas de calidad y equidad van más allá de lo señalado, planteándose innovaciones importantes.

b) *Innovaciones para el enriquecimiento de los procesos*

La política contempla ejecutar, sobre las condiciones mejoradas referidas, un conjunto de líneas de acción, algunas altamente innovativas, cuyo norte es mejorar los procesos de aprendizaje en las disciplinas de base de todo el edificio cultural —lenguaje, matemáticas, comprensión del mundo social (ciencias sociales) y comprensión del mundo material (ciencias naturales)— así como aminorar en forma significativa diferencias sistemáticas en rendimientos observables hoy en día entre las escuelas rurales y urbanas pobres, y las del resto del sistema. A continuación serán descritas las cuatro líneas de acción más importantes de la política que apuntan a redefinir, gradualmente, el trabajo interno de las escuelas, transformando las relaciones que los profesores tienen con su quehacer, así como abriendo la escuela a nuevos horizontes, tanto de su medio inmediato, como de las fronteras de la informática y las comunicaciones.

i) *Descentralización curricular*. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), aprobada el último día de la gestión del gobierno militar (10 de marzo de 1990), estableció un *principio de organización curricular descentralizado* para el sistema escolar, innovando en forma esencial respecto a los principios centralistas establecidos a mediados del siglo XIX. La LOCE define que la fijación de los planes y programas de estudio no es más monopolio del Ministerio de Educación, y que éstos podrán ser definidos por los

establecimientos. La nueva facultad de los establecimientos no es, sin embargo, absoluta. Esta debe ejercerse al interior de un marco de orientaciones y prescripciones curriculares definidas por el Ministerio con el propósito de mantener una cierta unidad y cohesión del sistema escolar, requisitos ambos de una cultura nacional integrada. De acuerdo a la ley referida forman parte de tal marco los 'Objetivos Fundamentales' y 'Contenidos Mínimos' obligatorios para cada uno de los cursos de la enseñanza básica y media, los cuales deben ser elaborados por el Ministerio de Educación.

El marco legal referido inaugura un cuadro nuevo de relaciones de las escuelas con el curriculum, al estar éstas obligadas en el futuro inmediato a: a) decidir si elaborar sus propios programas de estudio o seguir los del Ministerio de Educación; b) en el caso de optar por definiciones propias, llevar a cabo un trabajo de interpretación del marco curricular nacional, presente en la matriz de 'Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos', y diseño de programas de estudio propios. También pone al Ministerio de Educación en una nueva relación con el curriculum, al obligársele a diseñar un *marco curricular* y no sólo *planes y programas de estudio*.

La educación chilena carece de tradición de desarrollo curricular descentralizado o "desde abajo", pero en los años noventa está abocada a iniciar su camino en esa dirección. El Ministerio de Educación está en la actualidad elaborando una definición de 'Objetivos Fundamentales y Contenidos mínimos'. La primera versión de este esfuerzo ha sido publicada y generó una activa discusión pública a lo largo del primer semestre de 1992, con involucramiento de partidos políticos, gremios empresariales, la Iglesia Católica y los medios de comunicación. El documento preliminar ministerial plantea innovaciones importantes que dicen relación con una organización de los contenidos tradicionales en unidades mayores que las asignaturas; el concepto de 'objetivos fundamentales transversales', o que cruzan a los programas de las asignaturas tradicionales; y la definición de tres nuevos temas como parte de los objetivos fundamentales transversales: *Derechos Humanos, Educación Sexual, y Educación Ambiental*.

ii) *Hacia nuevas formas de producción de la calidad educativa: descentralización pedagógica*. La innovación más importante en educación básica se refiere a la línea de acción que los documentos gubernamentales rotulan como *descentralización pedagógica*. Esta consiste en un conjunto de medidas orientadas a que las escuelas diseñen y ejecuten proyectos de mejoramiento educativo.

"El objetivo es lograr una activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores, la que se plasmará en conjuntos de iniciativas de mejoramiento que, una vez formulados en cada escuela, competirán por recursos públicos especiales para su ejecución".⁸

Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en que el curriculum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos hasta en sus detalles más específicos por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a unas relaciones más funcionarias que profesionales con su quehacer. El norte de la descentralización pedagógica es cambiar esta situación, a través del paso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, las que tendrán la posibilidad de definir autónomamente, y con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, sus propios proyectos de mejoramiento educativo. En efecto, la política Ministerial actual incluye aquí:

- la generación de *Proyectos de Mejoramiento Escolar* (PME) por las escuelas básicas financiadas públicamente.
- la existencia de un *Fondo de Recursos* para la realización de los proyectos de mejoramiento, al que las escuelas podrán postular una vez que produzcan los proyectos mencionados.

- un sistema de *apoyo y supervisión* renovado por parte del Ministerio de Educación, orientado a apoyar a las escuelas en la formulación y realización de sus Proyectos de Mejoramiento Escolar.⁹

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo de las escuelas deben tener como objetivos específicos elevar los niveles de logro en las áreas culturales básicas (lecto-escritura y matemáticas, ciencias naturales y sociales), y las capacidades cognitivas asociadas a los procesos de aprender a aprender, así como en relación a otros objetivos fundamentales definidos para la educación básica del país.

"Un PME es un programa de acción generado y centrado en las unidades educativas básicas cuyos objetivos y contenidos son concurrentes con los grandes objetivos de elevar la eficiencia, la calidad y la equidad de la educación básica que ofrecen las escuelas municipales y particulares subvencionadas del país. El PME, en cuanto a su génesis, preparación y ejecución implica una tarea eminentemente participativa por parte de los directivos y profesores de dichas unidades educativas".

"...el PME está destinado a lograr, de manera real y efectiva, una descentralización de la función pedagógica a nivel de la unidad educativa. Tal descentralización se entiende, en primera instancia, como un diagnóstico concreto y directo que el personal docente directivo y los profesores hacen de su escuela en la perspectiva de mejorar su calidad y la equidad de los servicios que ofrece. En segunda instancia —y como consecuencia de la primera tarea— el personal de la escuela toma en sus manos la búsqueda de soluciones a uno o más de los problemas detectados y con la ayuda de los recursos aportados por (el Ministerio de Educación) emprende las acciones que permitirán lograr los objetivos y metas propuestas".¹⁰

Los ejemplos de PME provistos por el Ministerio en sus primeros manuales al respecto —el programa que impulsa esta línea busca aprender de los primeros proyectos que lleguen de las escuelas para modificar las próximas versiones con ejemplos reales— se refieren a "laboratorio de ciencias naturales", "teatro escolar", "investigación por alumnos en ciencias sociales", "taller de aprendizaje y de desarrollo personal y social", "desarrollo de materiales de enseñanza y aprendizaje", "actividades culturales conjuntas de grupos de padres alumnos y profesores", etc.. Los PME pueden ser tan variados como diferentes sean los diagnósticos de problemas y propuesta de soluciones de las escuelas. Las únicas restricciones en este caso se refieren a que deben apuntar, por mediada que sea su estrategia, al mejoramiento de los aprendizajes de las competencias culturales de base que son foco de la política: lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

La introducción de la innovación descrita comenzó a ejecutarse en abril de 1992, con un llamado a participar en el primer concurso de proyectos. Tres mil seiscientas escuelas lo hicieron. Como la capacidad de apoyo a las escuelas y control del proceso por parte del MINEDUC no hacía posible atender tal número de escuelas, y como además el diseño contempla una gradualidad que hace que en 1992 sólo se financiarán 440 proyectos, se decidió bajar este número y trabajar en la preparación de proyectos con 1 200 escuelas. Estas fueron sorteadas en cada Departamento Provincial, según tres categorías de riesgo educativo, seleccionando un número mayor de escuelas de la categoría de mayor riesgo (o más pobres resultados educativos). La segunda fase supuso el apoyo por parte del MINEDUC preparación de los PME de las escuelas a través de un Manual explicativo y el trabajo directo en las escuelas de sus supervisores. Al finalizar 1992, habrán sido seleccionados los 440 mejores proyectos y asignados los recursos para su implementación. Estos varían según la matrícula de la escuela entre un mínimo de

2 700 dólares y un máximo de 8 000 dólares, a lo que se agrega un paquete de tecnología educativa (videos, grabadoras, mimeógrafo) por un valor de aproximadamente 1 500 dólares. Los PME pueden tener una duración de entre 1 y 3 años. En los próximos 5 años el Ministerio de Educación se propone financiar 5 000 proyectos de mejoramiento por un total de 30 millones de dólares, los cuales serán asignados sobre bases competitivas entre las poco más de 8 000 escuelas básicas subvencionadas del país, siguiendo principios de discriminación positiva, de modo que 4 600 PME serán asignados a escuelas de riesgo educativo alto y medio, y sólo 400 a escuelas de bajo riesgo educativo (o con mejores resultados).

Los PME apuntan directamente a mejorar los aprendizajes de los alumnos. Asimismo, tienen por blanco la organización de la escuela, respecto a la cual buscan establecer las bases para un cambio en su cultura, desde un funcionamiento burocrático —regido por el cumplimiento de normas y procedimientos— a uno propio de un equipo profesional de pares orientados al logro de resultados y tensionados por el mejoramiento de sus prácticas. La corta experiencia de ejecución de esta línea por parte del Ministerio de Educación y de las escuelas, revela que el objetivo de introducir cambios en la cultura organizacional de éstas no es utópico. 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 todos o algunos de los siguientes procesos observados en el primer año de ejecución de la experiencia:¹¹ i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas, sin precedentes en su intensidad y foco educativo; ii) procesos de reflexión socio-educativa y pedagógica sobre la escuela y su quehacer como sistema —y no parcelada por asignaturas, o profesores, o cursos—; iii) relaciones de gestión más que burocráticas. La necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en las rutinas de la escuela y costearlas, tienden a situar objetivamente a los profesores en un marco de relaciones de gestión, y no sólo de cumplimiento de normas externamente determinadas; iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan 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 una forma inédita.

iii) *Nuevos significados de equidad: programas focalizados en escuelas de alto riesgo.* Históricamente la educación chilena ha estado organizada según principios de una provisión uniforme de sus servicios a toda la población. El nuevo principio de equidad que inspira a la actual política es que la oferta real de igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país.

En relación directa con el principio señalado, las nuevas políticas ponen especial énfasis en su focalización, es decir, privilegian a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo. Así, las acciones principales contempladas para el período —Proyecto de las 900 escuelas, y el proyecto MECE¹²— siguen orientaciones de discriminación positiva, según el principio de ofrecer insumos y procesos educativos diferenciados, para obtener resultados comparables entre grupos diversos, en forma independiente de sus orígenes socio-culturales. En conformidad con este criterio, los programas en curso asignan sistemáticamente mayores recursos a las escuelas más pobres; priorizan sus acciones en función de las poblaciones en situación de mayor riesgo; e incluyen un conjunto de acciones específicamente orientadas a las escuelas rurales, con especial referencia a las escuelas incompletas.

- *Programa de las 900 escuelas*

La primera acción del Gobierno en el sistema escolar fue la implementación de un programa destinado al 10% de las escuelas del sistema público con más pobres resultados en las pruebas nacionales de rendimiento. Inicialmente fueron 969 escuelas pero en 1991 se estaba atendiendo a 1 278. El Programa busca mejorar los rendimientos en lenguaje y matemáticas, así como la autoestima y capacidad de comunicarse de los niños de primero a cuarto básico. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos del sistema de supervisión de las escuelas, 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 se puso en marcha inmediatamente que asumió el gobierno de la transición con fondos de una donación de los Gobiernos sueco y danés,¹³ y responde a los lineamientos estratégicos ya comentados de la política educacional escolar en su conjunto: inversiones orientadas a levantar el piso de condiciones en que el proceso educativo tiene lugar, por una parte, y acciones orientadas a mejorar los procesos educativos, por otra. El Programa de las 900 escuelas combina así reparaciones de infraestructura e inversiones en textos y bibliotecas de aula, con talleres de profesores y talleres de aprendizaje para los alumnos. Durante los años noventa y noventa y uno, el programa ha cubierto una matrícula de 222 491 alumnos de primero a cuarto básico —un 20% del total— y sus acciones han involucrado a 7 267 profesores.

El elemento más innovador del programa se refiere a los 'talleres de aprendizaje', donde monitores que son jóvenes de la comunidad especialmente capacitados por el programa, conducen un trabajo de refuerzo de la enseñanza escolar y apoyo a la creatividad y autoestima de los niños que manifiestan atraso respecto a su grupo-curso. Los monitores son elegidos por la escuela y apoyados por los supervisores del Ministerio de Educación. Los talleres de aprendizaje funcionan dos veces por semana en el segundo semestre del año escolar. Luego de una resistencia inicial de directores ante la entrada de no-profesionales a la escuela, este componente del programa es uno de los que le dan su fuerza e identidad.¹⁴

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— salen del "tratamiento intensivo". Luego de dos años de acción, 270 escuelas salieron del programa, al haber superado su condición de 'alto riesgo educativo'.¹⁵ El Programa en su conjunto opera, a partir de 1992, en el marco del componente Educación Básica del Programa MECE.

- *Atención especial a escuelas rurales*

Un 20% de la matrícula de educación primaria asiste en Chile a escuelas rurales. Sus promedios de rendimiento son marcada y sistemáticamente inferiores a los ya de por sí insatisfactorios promedios nacionales. Una política educacional que toma en serio el valor de la equidad, debe entonces focalizar recursos y discriminar positivamente a las escuelas rurales.

El centro del problema que la política aborda en este punto es la formulación de un currículum y unas formas de transmisión relevantes para un medio respecto al cual el

sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas —un curriculum idéntico a lo largo del país— como por su *ethos* esencialmente urbano, no ha tenido políticas, particularmente en las últimas décadas. De hecho, el país tiene un sistema que por 'no atención', discrimina en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las políticas del actual gobierno, el revertir esta situación pasa fundamentalmente por redefiniciones curriculares y de las prácticas de los profesores en un sentido que hace 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 atentar 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', y al mismo tiempo valoradora-potenciadora de su medio y de su cultura.

Por eso el desafío aquí es especialmente complejo y fundamentalmente curricular y metodológico. El programa del MINEDUC en este aspecto consta de tres líneas articuladas de acción:

. Adecuación metodológica

Diseño de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento, lo cual se ha traducido en un **Manual de Desarrollo Curricular** para escuelas uni, bi y tridocentes, que constituye el núcleo del trabajo de capacitación de los profesores. El Manual provee herramientas metodológicas concretas para responder a dos tipos de problemas: el ya referido de la articulación entre cultura rural y cultura de la escuela, y el específico de la enseñanza por un profesor a un grupo-curso combinado (o de varios niveles). El eje de la propuesta curricular es la incorporación del contexto cultural y social del niño al desarrollo de aprendizajes más eficaces y funcionales, donde los programas que viabiliza la escuela se conciben como una instancia mediadora entre el saber tradicional campesino y el saber moderno de la innovación cultural y tecnológica. Por su parte, el eje de la propuesta en términos pedagógicos es la organización del trabajo en la sala de clases en equipos de niños que aprenden colaborativamente, trabajando en torno a actividades —experimentos, excursiones, investigación, resolución de problemas y proyectos.¹⁶

. Capacitación docente

Esta se refiere tanto a contenidos curriculares como a las metodologías correspondientes. Esta capacitación es dirigida a los supervisores y profesores y se desarrolla en talleres y *microcentros*. Estos son instancias de reunión de profesores de escuelas uni bi y tridocentes de una cierta área de una comuna, en la que trabajan contenidos y metodologías en forma grupal y con el apoyo y guía de un supervisor del Ministerio de Educación. A través de esta modalidad se optimiza la capacidad de apoyo técnico del sistema de supervisión y, tal vez más importante, se contribuye a superar uno de los problemas más agudos del docente rural: su aislamiento.

. Textos y guías

Una estrategia de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes en contextos en que el maestro debe trabajar con distintos grados, simultáneamente, requiere de *textos* y *guías* adecuados a tales condiciones.

La política incluye aquí el diseño y producción de textos especialmente formulados para los contextos de las escuelas rurales, *de 1° a 6° grado*, y las correspondientes guías para los maestros.

iv) *Informática en las escuelas marginales*. Uno de los tópicos universalmente disputados en política educacional en el presente se relaciona con el rol de la computación en la escuela. La pregunta que el MINEDUC está buscando responder ahora no es sobre la conveniencia o no de introducir computadores en las tareas de la escuela —de hecho ya hay miles de computadores en las escuelas tanto municipales como privadas subvencionadas— sino la modalidad de tal implantación. Al respecto los planes gubernamentales son realizar un proyecto piloto de 'red interescolar de comunicaciones por computador', que pasa por instalar tecnología informática de punta en escuelas marginales urbanas y rurales, con la intención de expandir luego la experiencia. El principio de base del proyecto es que se trata de un 'red de comunicaciones' orientada a expandir en forma radical los contextos de aprendizaje de la escuela, al comunicarla no sólo con los profesores y alumnos de otras escuelas vecinas y lejanas (incluso de otros países), sino en forma permanente con el mundo de la universidad. El nodo central de la red será una universidad. Un segundo principio es que no se trabajará con programas educativos producidos comercialmente sino con un software creado en el marco del mismo proyecto y que se irá modificando con la experiencia acumulada por la red. Un tercer principio de la estrategia de este proyecto es que lo fundamental a entender desde el punto de vista del diseño de los programas y la experiencia, son las relaciones de trabajo de la escuela y sus rutinas. El objetivo es introducir en éstas, en la forma más transparente posible, los nuevos medios representados por la computación. Por último, es un cuarto principio de esta línea de acción, el que el diseño de la red está pensado en términos de que admita la progresiva inclusión de escuelas que ya tienen computación, tanto privadas como públicas.

La línea de computación educativa es un proyecto piloto que incluirá en los próximos cuatro años a unas 100 escuelas rurales y urbanas pobres, conectadas a un nodo central que estará ubicado en una universidad regional del sur de Chile. El costo del proyecto es de 6 millones de dólares.¹⁷

2. La mejora de la educación media

Como informa el Cuadro 2 del Anexo la educación secundaria chilena en 1990 atendía a poco más de 700 000 jóvenes entre 14 y 17 años, equivalentes al 80% de tal grupo de edad, en 1 639 establecimientos. La EM humanístico-científica atiende aproximadamente a dos tercios de la matrícula, y la modalidad técnico-profesional atiende al tercio restante, el cual se reparte en 5 ramas de estudio y más de una treintena de especialidades.

Respecto a su educación secundaria, Chile tiene dilemas cruciales que resolver. En las últimas dos décadas este nivel vio transformada en forma radical su cobertura, la composición social de su alumnado, y las 'salidas' a las que sus egresados acceden. En efecto, la EM chilena pasó de atender a aproximadamente un 15% del grupo de edad a comienzos de la década del año sesenta, al 80% en la actualidad. De ser un sistema de elite ha pasado a ser uno de masas. Con esta expansión de sus volúmenes, varió de modo fundamental su composición social y con ello la naturaleza de los capitales culturales de sus alumnos, así como las expectativas y posibilidades de empleo de éstos. La educación secundaria chilena, tanto en su organización institucional como en sus arreglos curriculares, permaneció inalterada, y hoy día es percibida como anacrónica y de pobre calidad tanto dentro como fuera del sistema educativo.

Los cambios referidos obligan al sistema educativo y a la sociedad chilena, a plantearse y resolver preguntas centrales de política educacional, que se dan en cualquier país que haya masificado este nivel de enseñanza, y que en Chile no se trataron durante el régimen militar y ahora son eje de una agenda pendiente. Tales interrogantes o dilemas tienen que ver con los temas de estructura, calidad y equidad de la educación media. Sobre estructura, son interrogantes no resueltas: ¿Educación media integrada o diferenciada en modalidades general y vocacional? ¿Si hay diferenciación, a partir de qué grado o edad se establece? ¿La diferenciación se organiza institucional o curricularmente, o de ambas formas? Sobre calidad: ¿Cómo se enfrenta culturalmente el tema de la ciencia y la tecnología y cómo debiera tratarlos la educación media? Respecto a equidad: ¿Qué atenta más seriamente contra la igualdad de oportunidades, una educación pública homogéneamente pobre en sus resultados —y muy lejos de la privada pagada— o una educación pública que diferencia un canal de excelencia, estableciendo en cada provincia, por ejemplo, oportunidades educativas especiales para los estudiantes de mayor habilidad?¹⁸

La política del Gobierno respecto al escenario bosquejado parte de la constatación de una insuficiente conciencia y debate público sobre la magnitud de las redefiniciones que se requieren en la educación de los jóvenes y busca producir un doble proceso, tanto de búsqueda a través de investigación orientada a políticas, como de discusión social. Ambas fuentes se visualizan alimentando el diseño de un camino de desarrollo y de adaptación de este nivel del sistema a los requerimientos actuales.

Las acciones concretas en el sentido referido incluyen recurrir al campo de la investigación —en las universidades y las instituciones académicas independientes— para que produzca respuestas sobre el currículum, la estructura institucional, las prácticas y cultura de los liceos, la economía de la educación media, y la formación de profesores para este nivel. El propósito en este caso es obtener una base de conocimiento para la toma de decisiones que hoy en día no es suficiente. En función de ello, el MINEDUC licitó trece investigaciones instrumentales para el diseño de política a fines de 1991, entre más de 80 equipos de investigación de universidades y centros académicos independientes. Las investigaciones van a ser completadas en marzo de 1993, plazo en que el proceso de diseño de una política de cambios e inversiones en la educación media ya habrá comenzado.

El segundo eje de acción consiste en producir un debate público organizado, tanto dentro del sector educativo —profesores, alumnos, padres, especialistas— como fuera de él —campos de la producción, de la política y de la cultura— sobre la enseñanza media que el país tiene en la actualidad y la que requiere. Alimentarán tal debate los hallazgos y propuestas que surjan del campo de la investigación. El gobierno se ha comprometido a tener para diciembre de 1993, una política de transformación de la educación de los jóvenes, orientada por los objetivos genéricos de calidad y equidad.

En forma complementaria a las iniciativas de mediano plazo reseñadas, en 1991 y 1992 la política gubernamental ha estado desarrollando dos cursos de acción respecto al sub-sistema de educación secundaria: modernización del equipamiento de liceos técnico-profesionales municipales, rama en la que no se ha invertido desde fines de la década del sesenta, e incorporación de especialidades técnico-profesionales en liceos de enseñanza humanístico-científica. El primer programa se ha desarrollado con fondos de la Reforma Tributaria de 1990 (2.3 millones de dólares) y créditos y donaciones del Gobierno español (3 millones de dólares). En su primera fase, 1991, ha beneficiado 46 liceos (12 000 alumnos). El denominado programa de 'conversión' de liceos se funda en un diagnóstico que subraya la irrelevancia de la educación general que imparte la EM de carácter humanístico-científico para los jóvenes que no acceden a la educación superior, así como

su paralela no pertinencia en términos de acceso, con competencias efectivas, al mundo del trabajo. El programa se orienta a reparar este vacío, organizando especialidades técnico-profesionales en liceos científico-humanísticos, convirtiéndolos así en liceos polivalentes y, eventualmente, en liceos técnico-profesionales. En la etapa en curso de esta política, se busca "convertir" 52 liceos generales, y 130 para fines de 1994. El desarrollo futuro del plan de conversión de liceos EMHC en EMTP va a ser probablemente especificado en forma importante por lo que resulte de los procesos de investigación y de debate referidos anteriormente, y se definan en términos de política los criterios generales de readecuación institucional y curricular de este nivel de enseñanza.

En suma, a diferencia del nivel básico donde el Gobierno fue capaz de implementar una política inmediatamente que asumió, en el nivel secundario no existían bases de diagnóstico y análisis acordes con la complejidad de los problemas, por lo que el Ministerio de Educación decidió establecer tales bases de conocimiento y consensos públicos a la brevedad, así como, paralelamente, intentar resolver los problemas más acuciantes relativos a la educación secundaria que reciben los jóvenes pobres, abordándose así la mejora de liceos municipales EMTP, y la conversión de algunos liceos generales en vocacionales.

III. POLÍTICAS EDUCACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA: NUEVAS FUENTES, ORIENTACIONES E INSTRUMENTOS

Las políticas descritas están cruzadas por rasgos comunes que en esta sección final serán destacados y que se apartan muy claramente del pasado, tanto distante como inmediato, de la acción estatal en educación. Tales rasgos refieren a un nuevo paradigma en política educacional, que va mucho más allá de las especificidades del caso chileno, y que afectan también a las políticas referidas a la educación superior.¹⁹

El nuevo paradigma recoge elementos de momentos anteriores del pensamiento y de las políticas públicas referidas a educación, integrándolos, y superándolos. Va más allá del paradigma de la posguerra, de extensión del *derecho a la educación*, centrado, como se refirió en la introducción, en la expansión cuantitativa, y singularmente distante de los requerimientos del desarrollo y demandas de relevancia. Busca asimismo, ir más allá del paradigma alternativo predominante en la década pasada, con su énfasis exclusivo en criterios de competitividad, desempeño y descentralización, su descalificación del Estado, y sus resultados de inequidad y segmentación socio-cultural.

Los criterios tras las políticas descritas buscan una complementariedad de orientaciones, y es así recurrente la aparición de la mezcla de medios y orientaciones: la competitividad como la ciudadanía; el desempeño como la equidad; la descentralización como la integración nacional; los instrumentos propios del Estado y del mercado.

1. Políticas de carácter nacional

Resultado de la percepción compartida sobre la necesidad para el desarrollo y la integración del país, de resolver en forma adecuada los problemas y requerimientos asociados al "manejo del conocimiento" en la sociedad, las políticas se plantean explícitamente como de carácter nacional, o con carácter más de Estado que de gobierno. Y por ello en su génesis buscan con éxito convocar a grupos expertos representativos, abriendo efectivamente los procesos de diseño de políticas a ámbitos mucho más amplios que las burocracias respectivas.

Lo señalado tiene dos aspectos adicionales necesarios de mencionar. En primer término, la tecnificación creciente de la toma de decisiones en estas materias y su 'desideologización'; en segundo término, la 'mezcla' de medios como marca característica de las nuevas políticas.

Las políticas planteadas se caracterizan por innovar respecto al pasado reciente e histórico, en el sentido de establecer, en distintos dominios y niveles, *modelos mixtos* de funcionamiento, en que se apela tanto a los mecanismos de la política como del mercado, en una dimensión del problema; como al sector privado y a las instituciones públicas, en otra dimensión del mismo.

El fin del período autoritario es también, en medida significativa, la desdramatización del gran divisor político-cultural entre lo *público* y lo *privado*, en el ámbito de la educación,

y su reemplazo por concepciones que visualizan la educación y la mejora de su calidad y equidad, como responsabilidad de la sociedad en su conjunto; concepciones, además, que no se plantean el problema en términos ideológicos, sino pragmáticamente y por referencia a problemas específicos. Los nuevos criterios de política recurrentemente establecen distinciones de ámbitos donde los principios de funcionamiento de uno y otro sector (competencia en mercados —por matrícula, por proyectos, por prestigios— por un lado; normas, estándares, información, autorizaciones, prohibiciones, por otro) son los más adecuados para satisfacer los objetivos orientadores mayores de calidad, equidad y eficiencia.

2. Sistemas abiertos

Una segunda reorientación clara de las políticas es el desplazamiento de sistemas relativamente cerrados respecto a los requerimientos de su sociedad, referidos prioritariamente a su autosustentación y controlados por sus practicantes y su burocracia, a sistemas abiertos a las demandas de su sociedad, interconectados y evaluados públicamente.

Las políticas referidas consistentemente apuntan a hacer de los problemas del saber y la organización de su institucionalidad, un problema que trasciende a los actores e instituciones sea de la educación escolar, la universitaria, o del mundo de la ciencia y la tecnología. La *autorreferencia* de estos sub-sistemas es lo que se intenta redefinir, abriéndolos a las demandas externas y conectándolos entre sí. Esta voluntad de 'conexión' de campos es manifiesta en el involucramiento del sistema de investigación universitario y de una discusión pública amplia, en la definición de caminos de rediseño de la educación media, así como también, por ejemplo, en los incentivos planteados en las políticas de educación superior a las conexiones entre universidad y campo de las empresas productivas. Se manifiesta asimismo en la ejecución de programas importantes del Ministerio —como el programa referido a la computación y comunicaciones en la educación básica— a través de mecanismos de convenios con agencias externas de estatuto tanto privado como público.

3. Foco en calidad, en los años noventa significa descentralización y rol activo del Ministerio de Educación

No hay planificación centralizada imaginable de soluciones educativas cada vez mejores, sea en el nivel escolar como en el superior. 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 —escuelas, una facultad, un departamento universitario— y la capacidad de iniciativa de sus profesionales. Las políticas 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 más descentralizadas y los individuos. A esto responden los mecanismos de fondos competitivos en la educación superior y en el ámbito de la capacitación y la 'proyectización' del trabajo de las escuelas en el sistema escolar.

Desde la perspectiva de la descentralización, la iniciativa más interesante respecto al sistema escolar son sin duda los Proyectos de Mejoramiento Educativo, cuyos principios 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.

Paralelamente, los desafíos planteados exigen un 'centro', es decir, un Ministerio de Educación, con funciones de nuevo tipo, intrínsecas a la realización efectiva de políticas de calidad y equidad como las actualmente en curso. Tales funciones son las de apoyo pedagógico efectivo para la mejora de la calidad, focalización y discriminación positiva para la mejora de la equidad, e información y evaluación para el monitoreo del sistema en su conjunto, el diseño de políticas y el funcionamiento informado de la demanda. Estas nuevas funciones rebasan las funciones normativas y de evaluación que las políticas del régimen autoritario definieron para el Estado en educación, y plantean la necesidad de un rol activo de éste en educación, a través de un Ministerio de Educación con capacidades de gestión, pero no por ello centralista ni sofocador de las iniciativas de la base del sistema.

4. El objetivo de la equidad en los años noventa significa diferenciación y focalización

Respecto a equidad, ya no satisface asegurar la igualdad de acceso y las políticas 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.

5. Los nuevos medios de la política educacional

La orientación genérica aquí es el desplazamiento desde regulaciones burocrático-administrativas de los sistemas, a regulaciones por incentivos, información y evaluación. Una conocida clasificación de los instrumentos de Gobierno toma como criterio el grado de restricción que implican sobre las conductas de los agentes o agencias reguladas, y distingue: a) instrumentos de información; b) instrumentos del tesoro (contratos, incentivos, transferencias, beneficios); c) instrumentos de autoridad (certificados, aprobaciones, autorizaciones, restricciones, etc.); y d) finalmente, instrumentos de acción (actividades, desde defensa a actividades productivas y control del tráfico).²⁰

Desde la perspectiva de los instrumentos de las políticas estatales, es válido sostener que la década de los años noventa se caracteriza en Chile por un acento en los mecanismos del tesoro que se refieren a *incentivos*, por un lado, y en general, a los mecanismos de la *información - evaluación*, por otro.

Efectivamente, en las políticas referidas hay una redefinición substantiva del eje del accionar estatal: del tradicional, centrado en los mecanismos del tesoro (otros que los incentivos) y los coercitivos propios a la administración burocrática del Estado, a un nuevo arreglo de instrumentos, que combina una nueva forma de utilizar los recursos públicos

centrada en el mecanismo de *incentivos (o fondos competitivos)* de diverso tipo, y un acento marcado en los mecanismos de la *información y la evaluación*.

El nuevo rol del Estado se puede caracterizar en términos de la metáfora: "del planeamiento y las políticas como ingeniería al planeamiento y las políticas como jardinería". Es decir, de un sistema donde las decisiones claves residen en el "centro", a un sistema donde se conciben las unidades como instancias organizacionales autorreguladas, que del "centro" no necesitan más que información e incentivos para crecer por su cuenta, y que operan sin embargo en un marco mayor, donde el fortalecimiento de las capacidades endógenas de producir y crear del país, opera como criterio o parámetro regulativo mayor.

O lo mismo, desde un Estado centralista que privilegia como medios de acción los instrumentos de autoridad y su intervención directa hasta en la más "micro" de las operaciones de las escuelas, a un sistema descentralizado efectivamente, donde el rol estatal se juega fundamentalmente a través de los instrumentos de definición de estándares, información, evaluación e incentivos, o unas regulaciones indirectas, livianas y de control remoto, pero no por ello menos responsables ni robustas respecto a los objetivos de velar por una calidad de la educación nacional que sea satisfactoria así como discriminar en favor de los grupos educativamente más necesitados de apoyo.

6. Un nuevo concepto de cambio

El discurso gubernamental de política educacional evita el término 'reforma de la educación'. Tras ello hay una concepción de la transformación y adecuación de los sistemas educativos a las cambiantes condiciones de su entorno, que no es la de su reforma integral, o el 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 del país 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.

Notas

¹ 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 En 1992, la distribución porcentual del presupuesto por niveles fue: nivel pre-escolar: 7.5%; nivel básico: 45.8%; nivel medio: 15.6%; nivel superior: 21.5%; otros: 9.5% (Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto) Santiago, 1993.

³ La estrategia de mejoramiento de la calidad se funda en logros de etapas anteriores del desarrollo del sistema educacional chileno. Una conceptualización de las etapas de desarrollo de los sistemas educativos distingue: 1) etapa en que las escuelas operan con profesores sin entrenamiento profesional y con muy pocos ramos; 2) sigue a ésta una etapa de centralización y rígido formalismo, caracterizado por profesores entrenados pero con una estrecha base cultural;

3) las etapas siguientes son de flexibilización creciente y mayor base cultural y profesional de los profesores, en que las escuelas se organizan en función de la transmisión de la capacidad de resolver problemas y motivar la creatividad, al mismo tiempo que atienden diferencias individuales en los alumnos. Las políticas actuales en Chile se orientan por objetivos propios de esta última etapa del desarrollo de los sistemas educativos. Sobre evolución de los sistemas educativos, véase M. Lockheed, A. Verspoor *et al.* (1991).

⁴ Una de las herencias positivas de la década del ochenta es la existencia de un sistema nacional de evaluación de rendimientos en la educación básica. Las evaluaciones de la **Prueba de Evaluación de Rendimiento (PER)**, a comienzos de la década pasada, como del **Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE)**, posteriormente, muestran que el promedio nacional de rendimiento en matemáticas y castellano bordea el 50% de logro de los objetivos definidos como los fundamentales en los planes y programas; que hay grandes diferencias de logro entre la educación particular pagada y la subvencionada; que dentro de ésta, la particular subvencionada tiene logros ligeramente superiores a los de las escuelas municipales; y que las escuelas rurales tienen los rendimientos más bajos de todo el sistema. Cfr. J. Morales (1991).

⁵ El recuento descriptivo que sigue de las políticas *no es exhaustivo* (el listado de metas de política del MINEDUC para 1992 incluyó 81 ítemes). Los aspectos de la política no considerados más importantes, son los referidos al *nivel pre-escolar*, y las *condiciones laborales del profesorado*. Respecto a lo primero, se trata de medidas referidas a la expansión de cobertura y mejora de la calidad de este nivel del sistema, que suman recursos por 40 millones de dólares en los próximos 6 años. Respecto a lo segundo, se trata del *estatuto de los profesionales de la educación* (Ley 19.070), principal iniciativa legislativa del sector en 1991, que mejora las condiciones de empleo de los docentes, rectifica distorsiones en el tratamiento jurídico de la profesión bajo administración municipal, y establece incentivos al desempeño en zonas de pobreza así como al perfeccionamiento.

⁶ Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto (1990 y 1991).

⁷ El programa ha sido desarrollado por el Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación con el apoyo del Gobierno español. Cubre un total de 400 escuelas con aulas equipadas con equipos y herramientas de origen nacional por un valor que varía entre 1.9 y 3.0 millones de pesos por escuela; y 208 escuelas equipadas con el paquete de tecnología de origen español. Cada 'aula tecnológica' española representa equipamiento por un valor de 25 millones de pesos (CPEIP, 1993).

⁸ Lagos, R. (1992).

⁹ Véase Ministerio de Educación (1991).

¹⁰ Ministerio de Educación, Programa MECE (1992).

¹¹ Ver documento del Banco Mundial al cabo de una evaluación en terreno de la ejecución de esta línea del programa MECE realizada en octubre de 1992. Banco Mundial (1992).

¹² El Programa *Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación*, es la columna vertebral de las acciones de mejoramiento por el Estado en el sector escolar en los próximos 6 años. Supone recursos por 243 millones de dólares, de los cuales 170 son aportados por un crédito del Banco Mundial. Su foco es la educación básica y la educación pre-escolar, aunque también contempla acciones de fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y acciones de apoyo al proceso de diseño de una política para la Educación Media. Ver, Ministerio de Educación, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación: Fundamentos, Orientaciones Básicas y Componentes*, *op. cit.*

¹³ El Gobierno sueco donó 5.4 millones de dólares en 1990 y el Gobierno danés, 4.7 millones de dólares en 1991. Una segunda donación sueca, por 1.8 millones de dólares, tuvo lugar en 1992.

¹⁴ Uno de los criterios de selección de los monitores fue que fueran de confianza del director y de los profesores de las escuelas, así como que vivieran cerca de la escuela, de modo de asegurar un vínculo real escuela-comunidad. Por otro lado, se priorizó en la selección de los jóvenes monitores aquellos que fueran profesores titulados que no se encontraban ejerciendo o alumnos universitarios de pedagogía. Durante 1990 y 1991, se capacitaron 2 800 monitores, que atendieron 34 000 niños el primer año y 50 000 niños el segundo. Los monitores —que reciben una beca de 50 dólares mensuales— contaron para su trabajo con tres manuales orientadores: 'Habilidades educativas y de comunicación', 'Algunas condiciones básicas para el aprendizaje de los niños' e 'Instrumentos creativos para el trabajo con los niños'.

¹⁵ Para un informe detallado sobre las características y evaluación del P.900, véase Ministerio de Educación, 'Programa de mejoramiento de la calidad en escuelas básicas de sectores pobres. Una experiencia chilena', en UNESCO-OREALC, *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 27, Santiago, abril 1992.

¹⁶ Véase, Ministerio de Educación, Programa MECE (1992a).

¹⁷ El proyecto Red Interescolar está en ejecución en terreno desde marzo de 1993. Tiene como sede la Universidad de la Frontera y conectará escuelas de la IX Región; en forma experimental opera también con algunas escuelas de la Región Metropolitana, donde el nodo central es la Universidad Católica. El MINEDUC ha establecido convenios con ambas universidades.

¹⁸ Estas y otras interrogantes son las que un documento del Ministerio de Educación ha distribuido para su discusión amplia. Cfr. Ministerio de Educación, Programa MECE (1992b).

¹⁹ La versión más completa del *nuevo paradigma* está, como se dijo en el libro reciente de CEPAL y UNESCO, *Educación y conocimiento: eje ..., op. cit.* Más allá de Latinoamérica, sin embargo, las reorientaciones son en general coincidentes. Ver por ejemplo, J. Hallack (1991); M. E. Lockheed; A. Verspoor *et al.*, *Improving Primary Education ..., op. cit.*

²⁰ Charles Hood (1983).

²¹ Margaret S. Archer (1979).

BIBLIOGRAFIA

- Archer, M. (1979), *Social Origins of Educational Systems*, Sage Publications, London.
- Banco Mundial, Misión de Supervisión (1992), *Documentos Ayuda Memoria*, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Hallak, J. (1991), *Invertir en el futuro: definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*, PNUD, UNESCO, París.
- Hood, Ch. (1983), *The Tools of Government*, MacMillan, London.
- Lagos, R. (1992), *Discurso de inauguración del año escolar 1992* pronunciado por el señor Ministro de Educación, don Ricardo Lagos E., Antofagasta.
- Lockheed, M., A. Verspoor *et al.* (1991), *Improving Primary Education in Developing Countries*, The World Bank, Oxford University Press.
- Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto (1990-1991), *Compendio de información estadística 1990 y 1991*, Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, orientaciones básicas y componentes*, Santiago de Chile.
- _____ (1992), "Programa de Mejoramiento de la calidad en escuelas básicas de sectores pobres: una experiencia chilena", en UNESCO-OREALC, *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 27, Santiago de Chile.
- _____, Programa MECE (1992a), *Manual de proyectos de mejoramiento educativo*, Santiago de Chile.
- _____, Programa MECE (1992b), *Manual de desarrollo curricular para escuelas uni, bi y tridocentes*, Santiago de Chile.
- _____, Programa MECE (1992c), *Temas para los grupos de discusión*, Santiago de Chile.
- _____, Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas (1993), *Iniciación a la vida del trabajo y creatividad. Informe de Proyecto, 1993*, Santiago de Chile.
- Morales, J. (1991), *Calidad de la educación en la década de los años ochenta: comparaciones entre el PER y el SIMCE*, Ministerio de Educación, CPEIP-MECE.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1

GASTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION, AÑOS 1989-1993

Año	Millones de pesos (1992)	Variación porcentual con respecto a 1989
1989	324 168	0.0
1990	311 311	-4.0
1991(*)	340 853	5.1
1992	385 586	18.9
1993 (**)	409 798	26.4

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Santiago (1993).

(*) Presupuesto del Gobierno del Presidente Aylwin.

(**) Presupuesto asignado en la Ley, no gasto (como es el caso de las cifras de los años restantes).

Cuadro 2

**CHILE: MATRICULA, N° DE ESTABLECIMIENTOS Y COBERTURA
DE LA EDUCACION SECUNDARIA**

	Matrícula 1990	%	N° Establec.	Cobertura (% de pob. grupo 14-17 años)
Total EM	719 819	100.0	1 639	80.0
EMHC	464 423	64.5	1 249	51.6
EMTP	255 396	35.5	390	28.4
Comercial	106 255			
Industrial	93 149			
Técnica	44 263			
Agrícola	8 333			
Marítima	3 426			

Fuente: MINEDUC, Compendio de información estadística 1990.