

La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro

RESEÑA de *John Swope*

I

El presente comentario pretende analizar algunas de las dinámicas presentes en la historia de la reforma de la educación escolar chilena con el fin de abrir una discusión sobre la dirección del desarrollo de la educación pública en el umbral de un nuevo milenio.¹ En la primera parte, a partir del valioso aporte realizado por los profesionales del Ministerio de Educación (en adelante, Mineduc) en el libro, **La Reforma Educacional Chilena**, buscamos ubicar la Reforma en su contexto regional, reflexionar sobre la reforma como un proceso social dinámico, aportar a la conceptualización del “cambio educacional” y contribuir a la discusión nacional sobre cómo la Reforma pueda producir una distribución más equitativa de la calidad educativa para todos los niños y niñas del país. En la segunda parte, analizaremos cuatro aspectos educacionales de esta Reforma “pedagógica”: el profundo cambio curricular a través de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos, cambios más sistémicos en los niveles primaria y secundaria, los procesos de modernización (proyectos de mejoramiento educativo y el Programa Montegrando), y la apuesta para introducir tecnología de información a los establecimientos educacionales: el Proyecto Enlaces. En la conclusión, presentaremos algunos desafíos para el futuro.

JOHN W. SWOPE, S.J., Secretariat for the Church in Latin America, United States Conference of Catholic Bishops, 3211 4th Street, N.E., Washington, D.C. 20017, USA.

Fax: (1-202) 541 3460

Correo electrónico: jswope@nccbuscc.org

¹ Quiero agradecer los valiosos aportes de mis colegas del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (Cide): de Francisco Alvarez y Cecilia Cardemil sobre los Proyectos de Mejoramiento Educativo; de Marcela Latorre sobre el Programa de las 900 Escuelas; de Sergio Martinic, Ph.D. sobre el contexto regional y sobre la educación media; de Julia Marfán sobre el currículum y de Fernando Maureira, Ph.D. sobre el Programa Montegrando; de Orlando Mella, Ph.D., sobre el Proyecto Enlaces y de Marcela Román por el apoyo con la edición. Esta reseña refleja la opinión del Cide sobre la Reforma Educacional.

■ **John Swope**, Sacerdote Jesuita, es Ph.D. en Sociología de la Universidad de Londres. Desde 1995 a 2000 fue Director del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (Cide) en Santiago de Chile, y Profesor Adjunto en el Departamento de Teoría y Política Educacional de la Facultad de Educación de la Universidad Católica de Chile, y servía como miembro del Consejo de varias instituciones sin fines de lucro. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es Director Ejecutivo del Secretariado para la Iglesia en América Latina de la Conferencia Episcopal de Estados Unidos, y es asociado a la Universidad de Georgetown. Entre sus libros más recientes se encuentran “Comunidades educativas donde termina el asfalto: Escuelas Fe y Alegría en América Latina, Santiago”: Cide, 1998 (coautor); “Inversión Privada en Educación Pública en Chile”, Santiago: Cide, 1999 (coautor); “Educational Communities where the Asphalt Ends: Fe y Alegría Schools in Latin America”, Santiago: Cide, 2000 (coautor). Ha publicado artículos sobre temas en el campo de la educación, siendo entre los más recientes, “Fe y Alegría: una propuesta alternativa para la educación primaria en América Latina”, en Randall, L. Y Anderson, J. (eds.). “Schooling for Success: preventing repetition and dropout in Latin American Primary Schools”. Armonk, New York: M.E. Sharpe, pp. 33-42, 1999; y fue invitado por la Revista Persona y Sociedad a editar un número especial sobre “Repitencia y Deserción en Chile: un perfil actual”. [12(2-3):173-241 (1998)].

II

Primera parte: dinámicas de la década que finaliza

Los 90 en el contexto regional

En la década que ya finalizó, se han desarrollado en América Latina importantes reformas educacionales dirigidas a mejorar la eficiencia, calidad y equidad de los servicios y de sus resultados. Se promueven cambios tanto en el modo de pensar el aprendizaje y el trabajo pedagógico como en los sistemas de gestión y de participación de la comunidad en el logro de mejores resultados. En la casi totalidad de los países de la región se han diseñado políticas educacionales que, entre otras medidas, producen cambios en el financiamiento y en los sistemas de gestión con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia de los sistemas. Entre ellos cabe destacar el esfuerzo por focalizar el gasto social, descentralizar la gestión pública, recuperar costos, involucrar el sector privado tanto en el financiamiento como en la provisión de los servicios, y diseñar espacios de participación social y control ciudadano.

Pese a la importancia de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos, los resultados están muy lejos de lo deseado. En efecto, las mejoras en la cobertura y eficiencia de los servicios no se han traducido en impactos significativos en la calidad y equidad de las mismas. En particular, las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad tanto en el acceso como en la calidad de los resultados de los servicios a los cuales se accede.

En la mayor parte de los países la implementación de las reformas ha encontrado importantes dificultades en sus procesos. Por ejemplo, los gremios de profesores suelen oponerse a la orientación de los cambios propuestos; las culturas institucionales demuestran ser poco permeables a una organización flexible y centrada en resultados, y los consensos políticos contruidos en torno a las reformas aún no garantizan agilidad legislativa, debate público y un mayor control social de sus resultados.

Frente a esta realidad sigue abierto un importante debate sobre los modelos teóricos y las opciones estratégicas que deben sustentar las reformas educacionales. Existe consenso que una mayor equidad garantiza la estabilidad política y la competitividad de nuestros países en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Se sabe que la equidad tiene efectos positivos sobre el desarrollo tecnológico, las tasas de ahorro nacional y el fortalecimiento del capital social de las personas (Kliksberg 1999). Sin embargo, es aún un campo abierto a la innovación y discusión el modo de lograrla y el rol que en ella juegan las políticas educacionales. Curiosamente, nuestra sociedad en general y nuestro sistema educativo en particular operan con esta contradicción de saber con certeza que la educación abarca un sinnúmero de factores sociales y personales que van mucho más allá de los sistemas de enseñanza, pero la casi totalidad de las acciones emprendidas se centran y focalizan en estos sistemas.

III

Reforma educacional como proceso social dinámico

Las reformas en América Latina tienen un discurso similar. Sin embargo, las definiciones y implementaciones difieren según los contextos sociales, tradiciones históricas y, particularmente, según

los conflictos, negociaciones y acuerdos que se construyen entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso. En la región existen pocos estudios cuyo objeto esté centrado en la dinámica y en la economía política de las reformas. En efecto, la mayor parte de las investigaciones son de índole aplicada o evaluativa y están dirigidas a analizar sus diseños y resultados. Se ha puesto poca atención en las interacciones sociales de las reformas, es decir, en las mediaciones del proceso y en los conflictos y negociaciones que se producen a lo largo de la ejecución de las reformas. El conocimiento de estos procesos es importante, ya que sus resultados pueden legitimar o cambiar el sentido de las reformas emprendidas y el ritmo de su puesta en práctica.

Se observan en la región las resistencias que tienen las reformas en las burocracias centrales y locales y en los sindicatos de profesores. Por otra parte, persisten problemas en las provincias, municipios y otras instancias locales que deben hacerse cargo de la provisión de servicios en su territorio sin contar con las capacidades y recursos necesarios para hacerlo. Los padres de familia, por lo general, no conocen los cambios de estas reformas, ni tampoco tienen los instrumentos y el poder para exigir que ellos ocurran. Por último, y pese al discurso reformista de los gobiernos, muchos países experimentan los problemas que éste tiene para traducirse en un mayor poder y estabilidad de los ministros,² provisión de recursos y en la generación de consensos amplios que trasciendan al propio gobierno.

Llamaremos *grupos de interés* a todos los actores que intervienen en el diseño y ejecución de una reforma. Los *grupos de interés* son personas o grupos que valorizan una acción o varias acciones en particular ya sea porque les beneficia o les afecta (Welsh y McGinn, 1997). Desde este punto de vista todas las personas y grupos, en un determinado contexto, son grupos de interés en una forma pasiva o activa. Estos intereses adquieren distintas formas o focos dando origen a diferentes tipos de grupos: (a) aquellos interesados en producir la decisión, organizar un programa o manejar un sistema, (b) los que tienen como foco de interés la distribución del producto que se ha generado en la decisión y (c) un tercer grupo, los usuarios o quienes se benefician (o son afectados) por la aplicación del producto.

Las políticas y experiencias transcurren en un complejo marco institucional y cultural en el cual despliegan sus intereses los diversos actores considerados. Varios estudios demuestran que, entre las consecuencias de las reformas económicas y educacionales, destaca un cambio drástico en los mecanismos de regulación y concertación social. Pese a la fuerza de estas políticas en América Latina, estas no han logrado producir cambios cognitivos y en la lógica de acción de muchos actores estratégicos, los que siguen actuando de acuerdo a las modalidades y códigos culturales de la clásica sociedad populista. En esta se mezclan partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas.³

2 Por ejemplo, la estabilidad de los Ministros de Educación en Argentina, Bolivia y Colombia no ha sido superior a los 18 meses en la última década (Hanson 1997). En cambio, en Chile se observa una estabilidad única en el cargo de Ministro y en las políticas impulsadas por los Ministros de Educación en la Reforma de los 90. Resúmenes de entrevistas a cinco Ministros de Educación de los 80 y 90, "El proceso de reformas puertas adentro: la experiencia del ministro" (capítulo 2) en el Informe, *Economía política de la reforma educacional chilena* (Espinola y De Moura Castro 1999).

3 Con el concepto de populismo se alude al pacto histórico que une a los sectores medios ligados al Estado, al sindicalismo de la industria del mercado interno y a una franja importante del empresariado que se sostenía sobre la base de un mercado interno altamente protegido por aranceles y tarifas. El vértice se centraba en el Estado que era cautivo por estos actores y que generaba una relación básicamente clientelar y transaccional.

Por otra parte, en aquellas sociedades que transitan de regímenes autoritarios a otros democráticos existe una verdadera “memoria de crisis” que lleva a algunos actores y decisores a negar el debate público y disputa de intereses para evitar los conflictos que dieron origen a fuertes crisis políticas (Richmond 1992). O bien, todo lo contrario, negar por principio toda política o acción pública que signifique continuidad o se asocie al régimen autoritario precedente (Bermeo 1992).

De este modo la formulación de políticas de reformas educacionales y su puesta en práctica se realiza en un complejo sistema de relaciones, en el cual los actores intervienen con sus propios marcos referenciales desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción.⁴ En estas interacciones se producen consensos, disensos y espacios de incertidumbre. En este campo se instalan algunos pensamientos como válidos y legítimos y otros se declaran diferentes y marginales, estructurando distintas posibilidades de acuerdo y de disputa de discursos y de prácticas sobre las reformas. Por ejemplo, gran parte de los reformadores tienen un referencial económico político que difiere del pensamiento y memoria de educadores y de sus organizaciones sindicales. Del mismo modo el burócrata tradicional acostumbrado a seguir instrucciones en una “institución” difiere del funcionario moderno, que actúa en una organización en función de proyectos que son monitoreados y evaluados.

Como señala García-Huidobro, el éxito de la Reforma Educacional Chilena depende de una serie de coincidencias sociales interrelacionadas que suelen producir una sobrecompresión temporal en la implementación de una reforma: “el tiempo político, el tiempo técnico, el tiempo de burocracia y el tiempo pedagógico o de los docentes” (p. 43). Y al interior de cada uno de esos referentes temporales existe un conjunto de actores e instituciones con intereses propios que son fuente de conflicto y consenso, y ritmos de cambio variados

IV

Cartografía de cambio

Para caracterizar las reformas suele clasificarse en tipos tales como: “desde arriba hacia abajo”; “de abajo hacia arriba”, o bien reformas del tipo “big-bang” e “incremental”, según la forma y actores involucrados en su implementación y los efectos –paulatinos o radicales– que dicha implementación ocasiona en el sistema educativo. Sin embargo, en diferentes estudios realizados se demuestra que estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efecto estas categorías son **insuficientes** para dar cuenta de procesos sistémicos en los cuales las interacciones y transacciones entre los diferentes actores y grupos de interés adquieren gran relevancia.

La reforma educativa de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo del proceso que va “desde arriba hacia abajo”. Se inicia con una ley federal de reforma, la que es asumida, posteriormente,

4 El concepto de referencial (référentiel) lo hemos tomado de B. Jobert, quien lo define como el marco interpretativo o cognitivo de los actores y a partir de los cuales es posible pensar las políticas públicas como una producción intelectual de imágenes comunes de la sociedad. Ver. Jobert, B. *et al.* (1987). *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.

por la provincia al dictar su propia ley para organizar el proceso de reforma. Un caso parecido es el de Colombia. La Constitución de 1991 plantea el imperativo de la modernización de la educación la que mandata al gobierno a presentar una propuesta o ley de reforma educativa.

En el caso de El Salvador, en cambio, se trata de una reforma educativa que va “de abajo hacia arriba”. La experiencia de Educo nace de la experiencia en comunidades rurales de los poblados campesinos en las zonas anteriores de guerra, como la Comunidad Segundo Montes. En estas comunidades la educación tenía una forma autónoma, y sin ninguna injerencia estatal contrataban a los profesores para que le enseñaran a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda la zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas. Este proceso fue replicado en Guatemala a través del programa Pronade.

Los estudios muestran que estas distinciones no son absolutas. La experiencia de Buenos Aires (“desde arriba”) se basa en las discusiones y consensos del Congreso Pedagógico (“desde abajo”). Estos acuerdos son recontextualizados en la Ley Federal. En el caso de Colombia las posibilidades que abre la ley generan un amplio movimiento de discusión nacional de las propuestas realizadas por el gobierno. Del mismo modo la experiencia “desde abajo” de El Salvador fue implementada y generalizada gracias a la acción decidida del Mineduc Central que, a su vez, contó con una ministro estable y de gran prestigio en el país. De este modo, lo de arriba y abajo son mas bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de políticas que un estado particular y estático de las mismas, y rompen con todo tipo de ordenamiento lineal.

Otra forma de clasificación es la que distingue una reforma tipo “big-bang” de las que son incrementales. Las primeras son globales e inmediatas y las segundas son parciales y progresivas. Las primeras abordan el sistema en su totalidad. Este es el caso de la reforma del sector salud realizada en Brasil en 1988, puede considerarse como global o big-bang, ya que implicó un cambio sustantivo en la operación del sistema como fue la creación del Sistema Unico de Salud (D’Avila *et al.* 1999).

Las reformas incrementales, en cambio, promueven que las unidades descentralizadas de los sistemas que, a su vez, tienen relaciones abiertas con su entorno pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual, de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales. Se promueven programas particulares, diversos y focalizados en distintos niveles del sistema, por ejemplo, curriculum, formación de profesores y proyectos de innovación escolar. Sin embargo, estos mismos estilos posteriormente deben dar paso a acciones más globales extendiendo a todo el sistema las medidas o acciones emprendidas en alguna de sus partes.

En el caso de Chile, como señala García-Huidobro, las políticas educativas emprendidas en el segundo gobierno de la Concertación se han extendido a todo el sistema en sus diferentes niveles constituyéndose así en una reforma de tipo global. En Perú la reforma educativa se inicia con un proceso centrado en el mejoramiento de la gestión (1990), luego sigue con la construcción de establecimientos escolares (1995) y finalmente, en 1997, con una política integral de mejoramiento de la calidad de la educación primaria (Vegas 1998).

Los estudios ilustran distintos modelos y procesos de descentralización. Del centro a los estados en los países federales (Argentina, Brasil); de los estados a los municipios (Brasil, Colombia, Chile) y de los estados a las unidades escolares en forma directa (Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala). En

Argentina, se inicia en 1992 una transformación del sistema educativo que traspasa la provisión de los servicios desde el gobierno nacional a las provincias. En Brasil, en cambio, la política de descentralización educativa ocurre en los tres niveles simultáneamente. En efecto, se transfieren recursos y poder a estados y municipios y, al mismo tiempo, se entregan autoridad y poder a las unidades escolares y a las familias para la gestión de los establecimientos.

V

Resumen y comentario

El Programa de Reforma Educativa de América Latina y el Caribe en su informe, “El Futuro está en Riesgo”, señala que uno de los objetivos de la descentralización de la educación pública es iniciar un proceso de despolitización de los servicios públicos. A nuestro modo de ver, este objetivo nace de la percepción que las reformas pueden verse obstaculizadas por movimientos gremiales y políticos nacionales. Sin embargo, las reformas educacionales en América Latina siguen dependiendo de las interacciones entre los actores políticos y grupos de interés. Si bien la descentralización ha otorgado mayor autonomía a las instancias locales, al mismo tiempo no ha habido un proceso de “repolitización local” en el cual los grupos de interés y administradores de la educación se vean obligados a hacerse cargo de la educación pública.

En la Reforma de la educación escolar chilena encontramos todas las dinámicas mencionadas anteriormente, flujos de ideas y recursos “desde arriba hacia abajo”, flujos de recursos desde arriba para que los establecimientos presenten proyectos de mejoramiento, dinámicas incrementales en las cuales iniciativas programáticas se extienden a un número cada vez mayor de establecimientos y dinámicas globales (“big-bang”) como la Jornada Escolar Completa que en el plazo de tres años (2002) pretende ingresar a todos los establecimientos subvencionados a una jornada única de siete horas pedagógicas diarias mínimas.

VI

Segunda parte: La Reforma Chilena

En esta segunda parte, pretendemos analizar cuatro aspectos de la reforma de la educación escolar en Chile a partir del libro preparado por los profesionales del Ministerio de Educación. **La Reforma Educacional Chilena**, el libro editado por Juan Eduardo García-Huidobro, presenta un resumen de todos los componentes de la Reforma, y ofrece mayor análisis en los casos en que ha contratado evaluaciones externas (los “mid-term reviews”, realizados en general después de cinco años de implementación). Hemos decidido focalizar en cuatro los componentes claves de la Reforma en que ha habido más desarrollo programático: el currículum; aspectos del Programa Mece, tanto básica como media; los procesos de modernización, y la apuesta para introducir tecnología educativa a los establecimientos: el Proyecto Enlaces. Aunque la Jornada Escolar Completa y el financiamiento son importantes en el proceso de reforma, hemos decidido dejarlos de lado, porque en el primer caso es

sólo en 1999 que los establecimientos que han ingresado a la jornada completa, están efectivamente implementando programas educacionales al interior de la jornada completa, y en el segundo caso, porque una discusión del financiamiento de la educación pública puede alargarse excesivamente, aunque el artículo de Pablo González incluye aportes a la conversación pública sobre los ajustes en los mecanismos de posicionamiento de recursos en la educación pública que pueden ser promotores de la equidad y impulsores de cambio en las escuelas y liceos.

Es posible afirmar que la gestión de la Reforma es extremadamente compleja. Al mismo tiempo, es aún más difícil “dar cuenta” de sus procesos, logros y deficiencias. Haciendo una analogía con la película, “The Truman Show”, la única forma de realmente captar la realidad de la reforma hubiera sido filmar “The Reforma Show”, en la cual la Nación en su conjunto habría podido observar durante la década de los 90, los procesos de cambio al interior de cada instancia del sistema educacional chilena. Aunque García-Huidobro reconoce que la realidad de la Reforma supera cualquier intento de resumirla, es importante reconocer que a través de sus páginas el lector puede darse cuenta de los procesos detrás de la Reforma: *renovación curricular, modernización de la gestión, extensión equitativa de oportunidades de aprendizaje, y dotación de recursos de aprendizaje y tecnología educativa de punta.*

VII

La Reforma Curricular

El capítulo “La Reforma del Currículum”, de Cristián Cox, sitúa históricamente la actual reforma curricular. La contextualización y descripción del proceso que ha estado detrás de este pilar tan fundamental en la reforma actual permite comprender más a cabalidad cuál es el sentido de esta, de qué se trata la innovación en este campo, y el cambio “copernicano” de pasar de un curriculum basado en contenidos a uno basado en competencias.

Por otro lado, el artículo muestra significativamente dónde y cómo se insertan los Objetivos Fundamentales Transversales (en adelante, OFT). Este punto es de suma importancia, pues a través de la lectura del artículo de Cox uno logra comprender que estos van mucho más allá de “ponerle nombre a aquello que la escuela siempre ha hecho”, como suelen ser interpretados por muchos profesores en la actualidad.

Al presentar los OFT como aquellos que representan un conjunto de valores orientadores y visiones de mundo que están fuertemente arraigadas en nuestra sociedad, se está haciendo un llamado a que el curriculum se haga cargo de estos de forma explícita y consciente, y que no ocurra lo que hasta ahora pasaba en que, al considerarlos “como lo que la escuela siempre ha hecho”, se corre el riesgo de que lo que no queda definido en el curriculum, a la larga no existe.

Cox señala que el Mineduc ha obtenido importantes aprendizajes en este proceso. Ha tomado la decisión de formar la Unidad de Currículum y Evaluación en el Mineduc, y en un plano más profundo ha logrado valorar la importancia de promover procesos participativos en la generación del curriculum y que la dimensión valórica del curriculum requiere de una sanción política y social más amplia y sólida que los otros componentes del curriculum (p. 243).

Respecto de las innovaciones o cambios del mundo actual (pp. 256-261), Cox logra situar la relevancia y las consecuencias que estos cambios tienen para el currículum. Se consideran las necesidades actuales de formación de niños, niñas y adolescentes en esta “era del conocimiento”, donde el cambio se traduce curricularmente en desarrollar competencias para poder seleccionar, clasificar y elegir la información, en contraste con épocas anteriores en que todo estaba fundado en la memorización y acumulación de conocimientos, los cuales no siempre –o escasamente– se relacionaban con la propia vida de los alumnos.

Cox destaca que aunque la reforma curricular instala un currículum “para la vida”, no debe confundirse con el abandono de los “contenidos tradicionalmente calificados de ‘teóricos’, como los conceptos centrales de disciplinas científicas, las tradiciones literaria, filosófica, histórica y artística” (p. 261). Es un aporte importante a los profesores que se sienten confundidos con la reforma curricular. Los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos (en adelante, OFCM) definen lo mínimo fundamental y deja espacio para la incorporación de nuevas y múltiples experiencias de aprendizaje que se vinculen directamente con la realidad sociocultural de los niños, niñas y adolescentes, de manera de hacer más significativo y pertinente el currículum. Esto presenta un desafío inmenso a los diseñadores del currículum de la escuela o el liceo, pues –lejos de bajar la vara y los estándares de calidad– les obliga a diseñar un currículum rico en experiencias y contenidos educativos y formativos en el marco de los OFCM que permitan a los alumnos lograr apreciar en su conjunto e integralmente cada uno de los aprendizajes significativos que este les puede ofrecer.

Cox también nos aporta una mirada al proceso de diseño de la reforma curricular de la educación media, sobre todo, respecto a las delicadas decisiones que se tomaron respecto de la formación general, y los contenidos y competencias básicas de cada modalidad de enseñanza en la educación media.

Ninguna descripción del proceso de diseño del nuevo marco curricular chileno es capaz de dimensionar el esfuerzo profesional del grupo de técnicos y especialistas que han participado en el diseño. Pero si bien el currículum es el componente medular de la Reforma Educacional, es una de muchas variables que inciden en lo que finalmente aprenden los alumnos, junto con la formación de los profesores, el seguimiento de las innovaciones y la evaluación.

¿Cuánto están preparados los profesores para llevar a cabo estas innovaciones curriculares? Creemos que es fundamental insistir en la formación inicial de profesores en estos temas, asegurándose que las carreras de pedagogía están incorporando los conocimientos y metodologías necesarias para que se asuma este cambio tan fundamental. Por otro lado, con relación a los programas de actualización curricular ofrecidos a los profesores en servicio, resulta importante siempre subestimar su pertinencia y sobrestimar la resistencia de los profesores a lo planteado en esos programas. Es cierto, como lo plantea Cox, que la innovación se ha venido instalando antes del lanzamiento formal de la Reforma en 1996, a partir de los programas de mejoramiento educativo que se han desarrollado desde el inicio de los 90. Sin embargo, ¿cuánto de las competencias que se requieren de parte de los profesores para llevar acabo la innovación curricular están realmente afianzadas en ellos? ¿Por qué los profesores se sienten agobiados muchas veces frente al nuevo marco curricular? Es importante refocalizar la atención del Mineduc desde el diseño central del marco curricular al proceso de recepción de ese marco por parte de las escuelas y liceos.

Es importante evaluar si la oferta de actualización curricular de profesores que el mismo Mineduc ofrece anualmente en el mes de enero, impartida a lo largo del país primordialmente por las universidades con departamentos de pedagogía, asegura una capacitación de calidad y que contenga efectivamente las metodologías y desarrollo de competencias necesarias para que los profesores puedan llevar a las aulas los nuevos programas de estudio que el propio Mineduc ha elaborado. Del mismo modo se debe mirar la calidad de la capacitación continua que realizan los diferentes profesores universitarios contratados por el Mineduc para tal efecto; y si dicha evaluación arroja dudas al respecto, será importante analizar y preguntarse por el nivel de formación que esos mismos profesores ofrecen en los programas de formación inicial de profesores en las diferentes universidades.

En un proceso de cambio curricular que cuenta con el diseño curricular a nivel del establecimiento, el seguimiento y sistematización de las innovaciones son absolutamente necesarios para que el sistema escolar aprenda y para que las innovaciones puedan ser compartidas entre los establecimientos. No basta la sola instalación de una serie de innovaciones en los establecimientos para provocar los cambios esperados; dicha instalación debe ser acompañada con el seguimiento adecuado en el tiempo. Vale recordar que los mayores éxitos que tuvo el Programa de las 900 Escuelas (P-900) fueron a través del seguimiento del proceso en cada escuela por parte de los supervisores. Las escuelas que participaron en las primeras generaciones del P-900 recuerdan con nostalgia ese seguimiento como algo que resultó fundamental para ir adecuando e instalando efectivamente el programa a la realidad y necesidades de cada establecimiento y para poder afianzar en los mismos profesores las metodologías y actividades innovadoras que le mismo Programa les ofrecía. A pesar de que es una decisión económica “costosa”, es sólo a través del seguimiento y sistematización de innovaciones que se pueden recuperar experiencias que favorecen la innovación curricular. Al respecto: ¿Cómo se evalúan los aprendizajes que se desprenden de un nuevo currículum? ¿Cuáles son los criterios de evaluación? Es muy distinto evaluar a través de instrumentos tradicionales el manejo de contenidos aprendidos de memoria, a tener que evaluar el logro de habilidades, capacidades o competencias.

Creemos que un buen avance en esto se encuentra reflejado en los programas de estudio que ha elaborado el Mineduc, donde para cada “unidad de contenidos” se establecen los “aprendizajes esperados”, a partir de los cuales se pueden establecer indicadores de logro. Sin embargo, muchos profesores no se encuentran formados para introducir nuevas técnicas, instrumentos y métodos para evaluar. Muchos siguen aferrados a una evaluación básicamente cuantitativa, cuando esta reforma curricular es –casi por definición– cualitativa. ¿Cómo se determinan los aspectos a evaluar en el “proceso” de aprender a aprender? ¿Cómo se evalúan las actitudes? ¿Y los valores se evalúan? ¿Cuál es el sentido de la autoevaluación? ¿Las calificaciones siguen teniendo validez? ¿Reflejan realmente la adquisición de competencias específicas, o continúan reflejando un dominio acumulativo de los saberes?

La evaluación es un aspecto fundamental del currículum y debe estar en absoluta sintonía con la concepción de aprendizaje y logro que sostiene el currículum. Una evaluación que no contemple esto puede echar por la borda los esfuerzos de cambio curricular que se están llevando a cabo.

Respecto a los OFT, muchos profesores enfrentan dificultad en “bajar” estos OFT al currículum diario de la sala de clases. Hay acuerdo en la relevancia e importancia significativa de estos en el currículum escolar. La dificultad radica en confundirlos con “valores” y no apreciar que estos están formulados en cuanto a capacidades y competencias para la vida. Ello hace más difícil aún para los

profesores saber cómo llevarlos a la práctica. Hay dos tendencias casi opuestas. Una es la de “hipertransversalizar” el currículum; es decir, querer poner en juego todos los transversales en cada una de las actividades y contenidos que se trabajan en el aula. La otra es quedarse con el discurso de que “estos objetivos están presentes en toda la vida escolar”, sin que exista una selección consciente e intencionada de estos en el quehacer pedagógico concreto del aula. Queda mucho por pensar, proponer y decir respecto a pasar del currículum diseñado por el Mineduc, al currículum recepcionado por los profesores, luego al currículum enseñado, y finalmente al currículum aprendido por los alumnos.

VIII

Educación básica

Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (P-900)

Carmen Sotomayor señala que el Programa de las 900 Escuelas (en adelante, P-900) ha tenido un gran impacto en la propia forma de gestión del sistema educacional: se ha convertido en el impulsor del principio de equidad y de cambio del currículum oculto. Esto es, dar más a aquellas escuelas más deficitarias y con mayor riesgo socioeducativo⁵ y promover un cambio de actitud, principalmente entre los profesores, relevando el rol de la familia en los procesos educativos de los niños y valorizando su cultura y, en el último tiempo, incorporando a la gestión educativa como impulsora de los cambios. Pero, tal como está planteado en el artículo, de los principios orientadores, hipótesis o supuestos del Programa, se pasa automáticamente a la política, sin fundamentar el porqué de ese paso.

La estrategia de P-900 es válida principalmente, porque contribuyó a impactos en el ámbito de las escuelas, los profesores y de los alumnos. Existe abundante evidencia de que se han producido cambios en la dirección deseada. Por ejemplo, a través de los Talleres de Aprendizaje (TAP), luego de sólo dos años se pudo comprobar que estos contribuyeron de manera significativa al aumento de la autoestima de aquellos niños que presentaban mayores riesgos socioeducativos. El P-900 introdujo la lectura silenciosa diaria en las escuelas; hoy es práctica común en todo tipo de establecimientos. Se introdujeron las bibliotecas de aula, como un recurso cultural al alcance de los niños. Y se podría seguir, sin dejar de reconocer que se produjeron avances significativos en los logros de los niños, tanto en lenguaje como en matemática. Es importante que una presentación de uno de los programas más importantes de América Latina dé cuenta de qué hace que una acción sea replicable y válida. Y en las palabras de Patricio Cariola, S.J., Premio Nacional de Educación 1999, cabe preguntarse: ¿Cuáles son los elementos que hay que considerar para pasar “del macetero al potrero”?

En el P-900 quedan desafíos por asumir. Un problema no resuelto, y que se mantiene desde los inicios del programa hasta hoy, es el caso de las escuelas que se han logrado “graduarse” del Programa,

5 Los insumos han sido de enorme envergadura: mejoramiento de infraestructura, dotación de textos para los alumnos, de material educativo para el uso en clases, perfeccionamiento a los profesores en las áreas básicas, incorporando metodologías participativas e innovadoras, la implementación de talleres de aprendizaje para los alumnos con mayores dificultades al respecto.

a pesar de los insumos y del acompañamiento. El P-900, uno de los programas más importantes destinados a introducir equidad al sistema vía la focalización y discriminación positiva y en consideración a las grandes inversiones anuales que dicha implementación reporta a la nación, estima como muy necesario y urgente indagar y analizar aquellos componentes y variables tanto educativas como sociales y culturales que obstaculizan o favorecen alcanzar la anhelada calidad y equidad educativa para nuestro país. Es importante conocer cuáles han sido los obstáculos que han llevado a que exista hoy día un 12,5% de escuelas que ingresaron al P-900 entre 1990 y 1993 que no logran revertir sus deficientes indicadores educativos de ingreso al programa, a pesar de estar recibiendo los mismos apoyos e insumos del resto de las escuelas del P-900, las que con un mayor o menor éxito son capaces de independizarse y gestionarse autónomamente. Es importante reconocer que puedan existir “dilemas a nivel de la escuela” que superan a las posibilidades de cualquier intervención.

- Entre 1990 y 1997 de las 2.300 atendidas por el Programa, las escuelas han ido egresando del programa al superar el promedio regional SIMCE y/o adjudicarse un Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME); sin embargo, actualmente existen 137 establecimientos que permanecen en el Programa desde 1990-1993, los que no han logrado alcanzar resultados por sobre el promedio de su región.
- Estas 137 escuelas corresponden al 12,5% del total de las escuelas que formaban parte del P-900 en 1993 (1.099). De la misma manera y en relación al total de escuelas participando del P-900 en 1996 (2.099), estas 137 representan el 6,5% de dicho total. No se realiza en base al total de las escuelas que han formado parte del P-900 a la fecha (2.362 en 1999), debido a que el P-900 considera un máximo de tres años para que se produzca el egreso. De no ocurrir este, recién ahí se considera a las escuelas en dicha condición como “atrasadas” en su egreso.

Estas 137 escuelas que no han podido egresar muestran, sin embargo, mayores avances que el resto de las subvencionadas que no han formado parte del P-900, encontrándose que mientras las “peores escuelas P-900” han avanzado 18.5 puntos entre 1990-1996, las subvencionadas “no P-900” lo han hecho en sólo 8.95 puntos para igual período.

El P-900 debe tratar de hacerse cargo de esa situación, o bien dejarla de lado (y sin remordimientos). No es posible dar igual tratamiento a escuelas de distinto ritmo y realidad. Cada vez más, creemos que el principio de igualdad atenta contra el principio de equidad (a no ser que igualdad sea concebida como dar a cada cual lo que le corresponde, y no es ese el sentido de igualdad al menos en la práctica de la política educativa).

Hay situaciones, como estas escuelas, que no es posible resolver sólo desde el sector educativo, o resolver desde distintos sectores de manera desarticulada. Es necesario implementar políticas intersectoriales integrales, que se traduzcan en programas serios y efectivos, sin importar la cobertura.

Otro punto por replantearse es la focalización. En otras palabras, es preciso refocalizar. Refocalizar implica una redefinición de los indicadores, avanzar en la búsqueda de aquellos factores bio-socioculturales que mejor puedan predecir la probabilidad de abandono de la escuela o bajo rendimiento educativo. Hasta hoy, el índice de vulnerabilidad utiliza como indicadores: *nivel educacional de la madre, talla-peso, necesidades de atención dental, médica y alimentaria de los alumnos*. Pero, ¿qué

pasa con la situación ocupacional de los padres? ¿Qué pasa con la localidad o comuna, en términos de su acceso a servicios básicos, niveles de delincuencia, cesantía?

Por último, hay que profundizar en el principio de equidad y de cuándo, cómo y dónde debe operar. Dado que los recursos son escasos, no se le puede dar a todos por igual, se debe privilegiar a los que más lo necesitan y con mayor calidad. Por ejemplo, en Mineduc se les entregan los textos escolares gratuitos para todos los alumnos de la enseñanza básica subvencionada. Cabe preguntarse: ¿Por qué darle a los establecimientos particulares subvencionados que utilizan otros textos? ¿Por qué no imprimir los textos que realmente son utilizados y el excedente del gasto utilizarlo para mejorar su calidad?

Sotomayor nos entrega una visión amplia y profunda de los efectos que el P-900 ha dejado en el Mineduc y en las políticas educativas de la década hace falta una visión más completa de lo que ha sucedido en las escuelas, los profesores y niños beneficiarios del Programa.

IX

Educación media

Programa Mece-Media

En *El mejoramiento de la Educación Media* (pp. 129-150), María José Lemaitre describe en forma resumida los antecedentes y la estrategia que ha asumido el Gobierno para enfrentar los problemas que afectan a la Educación Media.

En los 80 la cobertura de la educación media experimentó un gran salto. En efecto, en 1960 el porcentaje de jóvenes entre 14 y 17 años que estaban cursando la educación media no llegaba al 14% y a fines de los años 80 estos llegaban a cerca del 80%. Sin embargo, este logro no fue acompañado de un cambio en la calidad de los procesos pedagógicos ni en los resultados en términos de aprendizaje. Lemaitre resume brevemente las principales constataciones de los trece estudios nacionales promovidos por el Mineduc a comienzos de los 90, los que documentaron serios problemas en la eficiencia y eficacia del sistema demostrando, a la vez, el anacronismo de sus prácticas y la falta de sentido de sus contenidos para los jóvenes y los requerimientos de la sociedad actual.

Los estudios y la percepción social del problema dieron cuenta de la crisis profunda que afectaba a la educación media y relevaron la necesidad de realizar profundos cambios que reorganizaran este nivel. Esta reorganización debía dirigirse a la “caja negra” del sistema, esto es a sus prácticas pedagógicas y al currículum, y a las relaciones que tiene este nivel con la educación superior y el campo productivo.

Mece-Media consiste de una serie de acciones de apoyo directo dirigidos a crear nuevas estructuras y dispositivos pedagógicos en los establecimientos. La mayor parte de estos organiza espacios que establecen nuevas relaciones sociales y prácticas entre los directivos y profesores (Equipos de Gestión Directivos, en adelante EGD); entre los profesores (Grupos de Profesionales de Trabajo, en adelante GPT) y entre profesores y alumnos (Acles). Además de ello se organiza un Centro de Recursos de Aprendizaje (en adelante, CRA) y se promueven acciones de apoyo en red tales como Enlaces y el sistema de asistencia técnica por la vía de organismos públicos y privados especializados. La estrategia

propone que la acción interactiva de estos espacios genere cambios en las representaciones que tienen sobre el quehacer educativo los profesores y alumnos produciendo así prácticas cooperativas y significativas que llevarán a mejores aprendizajes. Complementa la instalación de estos dispositivos el desarrollo de un nuevo marco curricular que define los contenidos mínimos obligatorios para todos los establecimientos del país.

Lemaitre no entrega muchos datos con relación a los resultados obtenidos hasta la fecha con el Programa. Sin embargo, los diversos estudios, contratados vía licitación pública –varios de ellos realizados por Cide– demuestran claramente el movimiento positivo que ha provocado el Mece-Media en la casi totalidad de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. La distribución de recursos, materiales educativos, textos y las acciones de capacitación, entre otras, permiten apreciar cambios importantes en la calidad de los medios y de los procesos educativos en cada uno de los establecimientos.

Un primer cambio de importancia que apreciamos –y del cual Lemaitre no hace mención– alude al estilo de supervisión. En efecto, aunque no se trata de una práctica generalizada en muchos liceos se constata la satisfacción con un ejercicio del rol cada vez más centrado en los aspectos sustantivos que en los de tipo administrativos. Por otra parte, es posible afirmar que las llamadas “estructuras intermedias” del Mece-Media (EGD, GPT, Acles, CRA, Enlaces) se encuentran instaladas en casi todos los establecimientos del país. Lemaitre no comenta sobre la calidad de su funcionamiento ni del efecto que tienen en los cambios que se esperan. Es posible suponer que funcionan con distinto grado de calidad de acuerdo a las características de los establecimientos, el liderazgo del director y el tiempo disponible por parte de los profesores. El espacio y tiempo de los profesores para trabajar en las actividades de la reforma es uno de los problemas centrales que se debe enfrentar y que aún no se ha resuelto pese a los esfuerzos realizados hasta ahora.

Los CRA y las Aclé son dos de las estructuras de mayor innovación. El CRA ofrece una diversidad de recursos pedagógicos a profesores para que mejoren sus clases y las Aclé generan un nuevo tipo de espacio para el encuentro de la cultura juvenil con la cultura escolar. En los estudios y trabajos de asistencia técnica con liceos realizados por el Cide, hemos apreciado la importancia y valoración positiva que tienen estas instancias. Los CRA son, además de un centro de recursos, un verdadero espacio de encuentro de los jóvenes, de intercambio de datos y de “ponerse al día” en la información. Sin embargo, apreciamos que aún se trata de un centro fundamentalmente utilizado por profesores y alumnos y, en casos muy especiales, debe ser ocupado por padres y la comunidad como afirma Lemaitre (p.147).

Pérez y Mecklenburg (pp. 151-160) presentan con más detalle el contexto, fundamentos y objetivos de las Aclé. Se subraya adecuadamente la importancia que tiene la recuperación de la cultura juvenil por parte del sistema educativo. Abrir espacios para su expresión al interior del sistema permite flexibilizar límites, favorecer la identificación con el establecimiento y, particularmente, mejorar las relaciones entre profesores y alumnos. Se destaca la amplia cobertura que tiene este programa en los liceos, lo que se aprecia en el número de talleres (7.972 en 1997) y en la cantidad de alumnos participantes (162.279 en 1997). Lamentablemente, no se entregan mayores datos de distribución de esta participación considerando dimensiones tales como, edad, género y tipo de establecimientos de los jóvenes. Distintos estudios demuestran que esta se concentra en los primeros años de la educación media, respondiendo, por tanto, más a las necesidades e inquietudes de dichos jóvenes y no de quienes

están a punto de egresar y cuya preocupación es la PAA o bien la búsqueda de un trabajo. Sería interesante explorar nuevas posibilidades para los jóvenes de tercer y cuarto medio, ofreciendo talleres de preparación para la PAA y de aprendizajes de oficios y competencias para el ingreso al mercado laboral.

Sin duda que las Acle tienen logros positivos en la vida de los establecimientos y en el desarrollo de los propios jóvenes. Es posible apreciar claros cambios en la motivación y en la relación subjetiva que los alumnos tienen con el establecimiento. Sin embargo, se puede apreciar que estas actividades se consideran como “extracurriculares”, legitimando así un límite fuerte entre las clases “curriculares” y las que se desarrollan en el “tiempo libre” de los jóvenes (principalmente, los sábados). Esta falta de flexibilidad impide así aprovechar la riqueza y diversidad de la expresión cultural de los jóvenes para un aprendizaje significativo y una mejor relación pedagógica el interior de las clases.

Para terminar podemos concluir que el Mece-Media ha dado origen a un interesante movimiento hacia el cambio en los colegios y liceos del país. La difusión de los resultados de la evaluación intermedia y de otros estudios encargados por el mismo Mineduc podría ampliar la comprensión y descripción de la naturaleza y efecto de estos cambios.

Lemaitre y Pérez/Mecklenburg presentan resúmenes de los antecedentes y objetivos de los programas, pero no se informa con mayores detalles de los principales resultados obtenidos hasta la fecha. Por otra parte, la educación media aparece como una realidad homogénea, no planteándose las diferencias que existen entre los tipos de establecimientos según modalidad y dependencia. En efecto, la particularidad de los establecimientos técnico-profesionales y de los establecimientos municipales debe ser reconocida con mayor importancia en este tipo de presentación con el fin de comprender la diversidad de situaciones y de problemas que pueden afectar la recepción y desarrollo de las mismas políticas en ejecución. Ese tipo de análisis puede abrir a un proceso de diseño de un programa de focalización como el P-900 para que la educación media sea promotora de la equidad social.

X

Modernización de las escuelas y liceos

Algunos programas de la Reforma son muy tradicionales en su gestión: administrados centralmente y con recursos destinados a los establecimientos que en gran parte están “amarrados”, es decir, que pueden ser utilizados exclusivamente para actividades de esos programas. En cambio, otros programas tienen por objetivo introducir “oportunidades” para las escuelas y liceos, que dependen de procesos de innovación liderados por el director y los profesores, y que logran acceder a recursos estatales a través de concursos de proyectos. Son programas modernizadores en cuanto a: (i) su orientación (de acuerdo al proyecto educativo del establecimiento); (ii) su objetivo (el logro de resultados medibles); (iii) su forma de trabajo (requieren de un trabajo en equipo); (iv) su financiamiento (ha introducido un incentivo que promueve pensamiento independiente y reflexivo), y (v) su finalidad (puedan generar cambios en la gestión del establecimiento más allá de su propia implementación). Nos referimos a los proyectos de mejoramiento educativo, abiertos vía concurso a todos los establecimientos subvencionados del país, y el Programa Montegrande, abierto a todos los liceos subvencionados.

Proyectos de mejoramiento educativo

Rafael Andaur nos ofrece una reflexión rica y detallada en describir un instrumento modernizador del Programa Mece, Proyectos de Mejoramiento Educativo (en adelante, PME), sus finalidades⁶ y efectos que han tenido entre los profesores participantes en ellos. Deja bien explicitado por qué los PME ofrecen oportunidades a los establecimientos educativos para enfrentar los problemas de inequidad y baja calidad de los aprendizajes de las poblaciones de niños, niñas y jóvenes con menores recursos y bajo capital cultural. Al mismo tiempo, describe cómo los PME pueden llegar a ser una “herramienta modernizadora” en un establecimiento con el fin de lograr la descentralización pedagógica, puesto que estimulan y apoyan a los profesores a participar con pleno derecho en la detección de necesidades educativas de las escuelas y liceos, en definir metas de logro y optar por los caminos más adecuados para alcanzarlas.

Sin embargo, hace falta mostrar los aprendizajes que la implementación de la Reforma, en sus distintas líneas, permite recoger y analizar. En relación con los aprendizajes sobre los PME exitosos tendría que haberse destacado el papel que juega el ámbito de la gestión y la organización que con ellos se movilizan en el establecimiento.

Teóricamente existen cuatro pilares fundamentales al interior de los establecimientos que se encuentran presentes en las innovaciones: una comunicación efectiva; un liderazgo facilitador, interactivo y participativo, y la constitución de equipos de trabajo cohesionados (Espínola 1994, Gairín 1993). Esto sustenta la planificación hacia el logro de los objetivos sobre una base sólida y flexible, facilitando grados de compromiso, produciendo satisfacción en los profesores y las familias a partir de lo que los alumnos aprenden y de la actitud de confianza que desarrollan frente a los desafíos que se les proponen.

En cuanto a su elaboración y ejecución, el PME implica una tarea eminentemente participativa de los directivos, profesores, alumnos, padres y apoderados de cada establecimiento educativo. Ellos son el resultado de procesos de reflexión y cambio pedagógico que realizan los docentes en los liceos, escuelas básicas, escuelas de educación especial, microcentros rurales y establecimientos de enseñanza media que funcionan en tercera jornada. Están llamados a potenciar la continuidad de experiencias anteriores, iniciadas por los establecimientos a través de diferentes programas del Mineduc.

La variedad de contextos socioeducativos, geográficos, tamaño de establecimiento, tipo de población que atiende el establecimiento ameritan preguntarse: ¿Qué tipos de gestión escolar y de estilos de funcionamiento de equipos docentes se relacionan con PME exitosos? ¿Qué formas toma el desempeño de los directores y directivos técnicos de establecimientos que tienen PME satisfactorios de acuerdo a tipos de contextos educativos?

6 La línea PME consiste en un conjunto de medidas orientadas a que los establecimientos educativos diseñen y ejecuten sus propias estrategias de mejoramiento, especificadas y estructuradas en un proyecto. Su objetivo principal es lograr una activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores, la que se plasma en iniciativas de mejoramiento que deben tener como foco el aprendizaje de los alumnos. Dichas iniciativas, una vez formuladas, compiten por recursos públicos especiales para su ejecución.

El rol del director se muestra esencial para el impulso y estimulación de los procesos que darán lugar a la experimentación de los cambios, y al aprovechamiento de la experiencia y conocimientos que se van construyendo con la innovación. Sin embargo, la función que cumple un director de escuela o liceo no es nada fácil, por lo que existen diversas maneras de desempeñar esta labor, y con sus correspondientes características y consecuencias tanto positivas como negativas. El estilo que posea un director es la forma como se implementa su visión de liderazgo y la conducción de la escuela o liceo. Ello implica un conjunto de actitudes, conductas y valores que están mutuamente relacionados, incidiendo en el grado de empuje de la comunidad educativa hacia cambios sentidos como necesarios (Cardemil et al. 1997). Está claro que el director juega un rol fundamental, pero a su vez, es necesaria la contraparte que pueden otorgar los profesores cuando están constituidos en equipos que trabajan en pos de objetivos comunes.

Como corolario, cabe asimismo plantear al respecto la pregunta por los aprendizajes que se han acumulado respecto de las resistencias de las escuelas o liceos y sus profesionales a la oportunidad de desarrollar cambios a pesar de ser sentidos como necesarios por los establecimientos.

De la experiencia de los PME surge una segunda pregunta: ¿En qué casos y cómo se manifiestan las resistencias a los cambios posibles de realizar con el PME? En ciertos casos el PME podría ser visto más como un instrumento de adquisición de recursos educativos (oportunidad material) que como un desafío innovador (oportunidad pedagógica y de mejores aprendizajes) (Cardemil 1997). En este sentido, y de acuerdo también a lo que se señala en estudios e investigaciones internacionales, el desafío puede experimentarse más como un costo que una ventaja, por el esfuerzo que implica ponerse de acuerdo para actuar en forma coherente, corregir acciones, dar espacio y tiempo para la expresividad, creatividad y cultura propias de los alumnos e integrar en ciertas actividades a las familias. Se une a esto la incertidumbre en alcanzar el nivel de resultados e impactos que se postula con el proyecto y la interpretación que pueden hacer de sus beneficios quienes están encargados de ejercer la conducción de la innovación (Gairín Saillán 1994).

Por otra parte, la gestión administrativa de los sostenedores de la educación juega también un rol muy importante en el desarrollo de innovaciones. Por ello habría sido bueno tocar algún aspecto relacionado con este ámbito y mostrar aprendizajes y conocimientos elaborados a partir de la implementación de PME respecto de ¿cómo la gestión administrativa del sostenedor se convierte en un facilitador o obstaculizador de los procesos innovadores de los establecimientos? Existirían pistas provenientes de estudios sobre la gestión educativa y administrativa que apuntarían a la incidencia de la coordinación o falta de coordinación entre Mineduc y Municipio en los procesos de cambio e innovación en los establecimientos (Maureira 1999).

Otro factor sobre el cual habría sido importante hacer relaciones e interpretaciones se encadena con la escasez de PME relacionados con la ciencia, tecnología, matemática, ciencias sociales. ¿Estaría indicando esto sólo una falencia de la formación inicial o continua de profesores? o bien ¿hay problemas en los enfoques epistemológicos de las didácticas, que impiden que los profesores hagan PME en estos ámbitos, utilizándolos como un medio de actualización para su propio saber personal y profesional e introduciendo nuevas formas de comprender esos saberes en los establecimientos?

Los resultados alcanzados en el SIMCE son un factor importante para postular a un PME y otorgarlo en función de la equidad y calidad de los aprendizajes de un establecimiento. Sin embargo,

Andaur no da cuenta de la relación de procesos y logros de los PME en este sentido. Es algo que hace falta realmente, puesto que la democratización y descentralización pedagógica que implican los PME, tendría que permitir comparaciones en los logros esperados, por limitados que sean los instrumentos de medición empleados.

Programa Montegrande

Al contrario del caso de los PME, el artículo de José Weinstein presenta la idea del Proyecto Montegrande **antes de ponerlo efectivamente en práctica**. Por lo tanto no se presentan logros, sino sólo su orientación, diseño, selección de los establecimientos participantes y una descripción del inicio de la implementación. Con la implementación de Montegrande se ha puesto en marcha el último componente del Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación.

Dentro de Mece-Media es un proyecto que pretende focalizar en la innovación educativa, en la perspectiva de fomentarla para luego diseminarlas a otros establecimientos secundarios públicos: “Se quiere generar y validar un conjunto de modelos educativos eficaces dentro de la propia educación media subvencionada que puedan servir de referentes para otros establecimientos similares o para el conjunto de este nivel de enseñanza” (p.163).

El autor hace un análisis de experiencias educacionales históricas. Montegrande tiene sus raíces en “liceos experimentales” que, a juicio de Weinstein, cumplieron un decisivo rol en la renovación de los liceos fiscales a partir de la década de los 50.

Con el objetivo de favorecer la emergencia, prueba y posterior diseminación de nuevos modelos educativos (como los liceos experimentales), el Mineduc invitó a todos los liceos subvencionados a realizar sus propuestas. La invitación buscó generar condiciones propicias para una innovación educativa entre las condiciones creadas más destacadas se cuentan: libertad temática, proyectos con una extensión de 4 a 5 años, con un financiamiento adecuado y flexible (de US\$120.000 a 250.000 anuales dependiendo del tamaño del liceo), alianzas institucionales con otros organismos que puedan ayudar a mejorar el desarrollo del proyecto.

La postulación debía ser respaldada por el sostenedor, debía contar entre sus alumnos con al menos un 15% en situación de vulnerabilidad socioeconómica (medición Junaeb), los establecimientos debían mostrar tasas de retención y repitencia iguales o mejores al promedio de la provincia a la que pertenecen los establecimientos, y debían contar con una viabilidad institucional (personal adecuado, un mínimo de alumnos egresados, etc.).

Montegrande representa una innovación en política educativa, porque fomenta la participación de las comunidades educativas, ofreciendo sus propias condiciones e ideas para el mejoramiento educativo en un contexto de autonomía. La autonomía se fomenta con el mecanismo de la “administración delegada”, en que se transfiere directamente los recursos a los establecimientos, específicamente a su Director.

La apuesta de la administración delegada es que el Director del establecimiento recibe un conjunto de atribuciones administrativas y recursos, lo que permite una mayor autonomía y rapidez

en la gestión y dota de un mayor poder al Director con relación al sostenedor, todo lo cual debería aumentar la efectividad del establecimiento. Existe también el supuesto de un mayor “control participativo” del uso de los recursos al estar obligado el Director a realizar una cuenta pública una vez al año de las actividades realizadas y los recursos administrados, creándose así, según Weinstein, una “contraloría social”. De esta forma toda la comunidad escolar colaboraría desde sus respectivos roles. Este conjunto de innovaciones en la gestión de estos proyectos hace que sean un motor de modernización. Esperamos que los tutores que supervisan cada uno de los proyectos realicen una conducción efectiva de los proyectos para el bien de los 51 liceos seleccionados como para el resto de los liceos del país que podrían aprovechar las “lecciones aprendidas” en Montegrande.

La selección de 51 de los 220 proyectos presentados al concurso de Montegrande fue realizada por una Comisión que representaba un amplio abanico de pensamientos y puntos de vista que daba garantías al Mineduc. Eligieron proyectos que bajara al mínimo los riesgos de fracaso, dejando afuera propuestas dudosas.

Los tipos de proyectos seleccionados son los siguientes:

- Innovaciones que buscaban dotar a los alumnos de mayores competencias para el mundo laboral al egreso de la educación media.
- Nuevas prácticas pedagógicas que buscan nuevas formas de enseñar y aprender, buscando adecuarse a las necesidades de los alumnos.
- Valores y afectividad en una formación “integral” de los adolescentes.

Los riesgos que deben enfrentar los proyectos Montegrande son los siguientes.

- Dispersión y sobrecarga: producto de la compleja agenda de cambios propuestos para los liceos. Los Montegrande deben buscar sobreponerse al bombardeo y aprovechar efectivamente las oportunidades para innovar, intentando también ejercer liderazgo ante sus establecimientos pares en materia de innovación.
- Elitización socioeconómica: el mejoramiento producido por Montegrande puede atraer a alumnos con mayores niveles socioeconómicos.
- Aislamiento: que las innovaciones producidas tengan la posibilidad efectiva de irradiarse.

Al no tener aún una evaluación de lo que ha sido la puesta en práctica del proyecto Montegrande, lo más relevante ahora es relevar “las apuestas” centrales. Se piensa que en los 51 liceos seleccionados era posible “detonar” innovaciones con probabilidades de éxito y de irradiación. Se piensa que a través de dos mecanismos centrales se podían potenciar las innovaciones: la entrega de una cantidad importante de recursos y dotar a los establecimientos de una mayor autonomía en la toma de decisiones en cuanto a la innovación a llevar adelante y en cuanto a los recursos que ésta requiere, siendo capital el mecanismo de la “administración delegada”. Estos dos mecanismos técnicos sólo pueden funcionar eficazmente si el liceo cuenta con un buen proyecto educativo institucional y la voluntad política y consensos para seguirlo.

XI

Tecnología educacional: Programa Enlaces

Pedro Hepp presenta el sentido y lugar que tiene Enlaces en la reforma educacional chilena, junto con su estructura, evolución y principales objetivos. Vale la pena leerlo detenidamente. Sin embargo, presenta una visión de los profesores respecto del cambio tecnológico que revela cierta falta de autocrítica. Reclama "... una cierta aversión a la tecnología digital producto de la desinformación sobre el rol de la informática en la educación...". Este juicio de valor respecto a los profesores es discutible, en primer lugar, porque representa una visión del profesor como un agente tradicional, reacio al cambio tecnológico y aferrado a prácticas docentes añejas. Se contrasta con las evaluaciones realizadas en el marco de proyecto AME de Unesco en los países latinoamericanos, en torno al uso de nuevas tecnologías (entre ellos, la comunicación vía Internet), que revelan una actitud muy positiva por parte de los profesores.

En el marco de los avances acelerados en los desarrollos tecnológicos/comunicacionales, hay un problema que no tiene visibilidad en la discusión en torno a Enlaces. Este programa fue creado con un ambiente propio, distinto a Internet, no previendo en su planeamiento el auge que tendría Internet. Aunque el desarrollo fuera de Internet, de Enlaces puede haber sido producto de una decisión correcta con la información disponible en ese minuto. Enlaces tiene que asumir el desafío de su propia reingeniería para adecuarse a la tecnología de punta. Hoy en día Enlaces está en la disyuntiva de tener que cambiar todo su entorno, por ejemplo "La Plaza", y adecuarlo a Internet para que nuestros profesores y alumnos puedan enfrentar la revolución informática que seguirá invadiendo todos los ámbitos de la vida cotidiana.

Junto con el desafío de cambiar su entorno a Internet, Enlaces tiene una gran oportunidad de proporcionar para las escuelas y liceos insumos necesarios para la autoevaluación. Enlaces podría desarrollar instrumentos de autoevaluación para que cada escuela y liceo puedan generar la información necesaria para integrar mejor tecnología a sus procesos educativos. La idea no sería evaluar con el fin de establecer una "tabla de posiciones" entre los establecimientos, sino establecer un "benchmark" para que cada escuela y liceo puedan evaluar y hacer seguimiento de sus avances. El integrar tecnología en el proceso de enseñanza y aprendizaje es complicado. El instrumento de autoevaluación que se ofreciera a los establecimientos podría contemplar los siguientes conjuntos de variables: conectividad, hardware, software, contenidos disponibles, nivel de capacitación de profesores, nivel de integración y uso en el aula. Sólo sobre la base de instrumentos eficaces de autoevaluación puedan nuestros establecimientos evaluar su situación actual y soñar su futuro.

XII

Conclusión

Este libro editado por García-Huidobro entiende la "reforma educacional" como iniciada a partir del año 1991. Otros la sitúan en 1996 con el anuncio por parte del Presidente Frei del proyecto de ley sobre la Jornada Escolar Completa. Hemos presentado una visión crítica de varios de los programas

impulsados por el Mineduc. Siempre persiste una confusión: si el destinatario de la crítica es el Programa mismo o su presentación en este libro. Como hemos podido apreciar los programas tienen logros y deficiencias, y por sus alcances, la Reforma en su conjunto es difícil captar, a pesar del excelente libro que hemos comentado. Ahora, es importante resaltar algunos de los desafíos por delante para que los esfuerzos tan bien descritos en el libro alcancen los resultados esperados.

La Reforma de los 90 en el marco legal de los 80

La Reforma Chilena sólo puede tener éxito si se integra con el marco institucional vigente decretado a comienzos de los 80. Los decretos del Régimen Militar impulsado en los 80 buscaba aumentar la eficiencia del sistema a través de un nuevo reglamento macro descentralizado que creaba condiciones de “cuasimercado” en el campo educacional. La reforma educacional de los 90 ha promovido la equidad y calidad. El nuevo marco institucional de los 80 impulsó la descentralización administrativo-financiera, y la Reforma de los 90, la descentralización pedagógico-curricular. La primera fue un cambio, tipo “big bang”, y la última se ha caracterizado por un programa incremental y sistémico y una focalización en la escuela. El libro de García-Huidobro se concentra en la Reforma, pero con la implementación del último de sus programas Mece (el Programa Montegrande) se hace imprescindible profundizar en la integración de la Reforma al marco institucional vigente.

¿Por qué es importante esta integración?

- (i) La doble dependencia de las escuelas (en los 80 pasan a depender administrativamente de los municipios y, al mismo tiempo, dependen pedagógicamente del Mineduc) sigue siendo una fuente de confusión, de ineficiencia costosa y contribuye a la fragmentación de los esfuerzos. Cuando los Departamentos Provinciales de Educación o DEPROV (dependiente del Mineduc) y los Departamentos de Administración de la Educación Municipal o DAEM (dependiente de cada municipio) operan en forma paralela, se hace difícil crear las condiciones necesarias para que haya un solo impulso renovador en las escuelas y liceos.
- (ii) El cambio de los 80 descentralizó hasta el nivel del municipio, y la Reforma de los 90 alcanzó a la escuela, creando así una asimetría que obstaculiza no solamente la implementación de los programas de los 90, sino la creación de una visión global de la reforma de la educación chilena. Para iniciar un proceso de integración, es necesario aumentar el número de experiencias pilotos de gestión financiero-administrativo-pedagógica por parte de la escuela, teniendo presente que, aunque ese grado de autonomía no se asocia automáticamente con mejores logros de los alumnos, sí genera las condiciones mínimas y necesarias para la renovación de la escuela y para crear un ambiente de responsabilidad por los resultados.
- (iii) El Régimen Militar obstaculizó el desarrollo de mecanismos de voz en el sistema escolar. La “invisibilización” sistemática de los padres de familia fue una estrategia que coincidía con las políticas de control de la ciudadanía, características del Régimen Militar. Para que la Reforma de los 90 tenga éxito en las escuelas y liceos es imprescindible crear un nuevo marco jurídico formal de los centros de padres, que podría coincidir con la municipalización definitiva de la educación, y formar la “voz” de los padres de familia para que se organicen y exijan una educación de calidad frente a la resistencia de directores y profesores defensivos.

Contextualización de la Reforma

Con la puesta en marcha del Programa Montegrande, el énfasis en el diseño e implementación inicial debería reemplazarse paulatinamente por un énfasis en la “implementación contextualizada”, en la cual, a través de la incorporación de la diversidad cultural y social del sistema educativo, se pueda iniciar un proceso de aprendizaje colectivo desde el Mineduc hasta la escuela, produciendo las adaptaciones locales necesarias para el éxito, corrigiendo errores en el camino y formando una nueva cultura democrática y participativa de cambio y renovación.

Modernización de la educación pública

La integración con el fin de alinear lo administrativo/financiero con lo pedagógico abrirá nuevamente la conversación nacional sobre la modernización de la educación. Me refiero a la educación pública y todas las instituciones y organizaciones que participan en ella. El programa del actual gobierno tendrá que abordar la autonomía de la escuela, la municipalización definitiva de la educación, la descentralización de la función gremial del Colegio de Profesores, el nuevo rol regulador del Estado en la educación pública, la reingeniería del Mineduc para fortalecer su capacidad de comunicador de conocimiento e información, la politización local de la educación a través de la formación de stakeholders locales en la gestión escolar, en fin, la misma estructura de gobernabilidad de la educación chilena.

Barrer pa'dentro

La Reforma de la educación escolar refleja algunos de los problemas que más han preocupado a los chilenos: la deficiente distribución de la educación de calidad entre los niños, niñas y jóvenes, y la relativa baja calidad de la educación chilena al compararse con los países más desarrollados. Uno de los principios orientadores de la Reforma ha sido transformar un sistema escolar “exclusivista” que ha sido un instrumento eficiente de estratificación social, a un sistema “inclusivista” a través del cual un porcentaje cada vez mayor de chilenos y chilenas recibiera una educación de calidad. Los programas de la Reforma han dado un paso importante en eliminar todo tipo de “segmentación estigmatizante”. Esta fue una de las recomendaciones de las comisiones técnica y política para la modernización de la educación (1994). Este principio orientador de la acción del Mineduc debería profundizarse, generando los consensos sociales necesarios para mantenerlo vigente, y perfeccionando los instrumentos y programas que promueven la equidad.

REFERENCIAS

- Bermeo, A. (1992). "Democracy and lessons of dictatorship", en *Comparative Politics*, 2(3).
- Cardemil, C. *et al.* (1997). *PME de lenguaje. Un estudio de casos*. Santiago: Cide-Mineduc.
- D'Avila, A. y Dal Poz, R. (1999). "Estudo sobre o Processo de Reforma em Saúde no Brasil". Universidad do Estado do Río de Janeiro (mimeógrafo).
- Espínola, V. *et al.* (1994). *Manual para directores y profesores de escuelas eficaces*. Santiago: Zig-Zag.
- Espínola, V. y De Moura Castro, C. (eds.) 1999. *Economía política de la reforma educacional chilena*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gairín Saillán, J. (1994). "La innovación en organizaciones educativas", ponencia en el marco del 1^{er} Congreso Internacional de Administración Educacional, Universidad de la Serena, Chile, 1993. Santiago: Fide Secundaria.
- Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Santiago: Preal.
- Jobert, B. *et al.* (1987). *L'état en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Kliksberg, B. (1999). "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado", en *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia.
- Maureira, F. (1999). *Gestión de sistemas escolares municipales: el caso de Chile*. Tesis presentada para obtener el Título de Doctor en Ciencias de la Educación. Facultad de Psicología y Educación, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Bélgica.
- Richmond, M. (1992). "Democratic Transition and Educational Change in Chile: the Programme Mece", ponencia presentada en el marco del seminario sobre Educación en Latinoamérica, Humberside Polytechnic, Hull, Grand Bretagne.
- Vegas, M.; Andrade, P. y Maguiña, P. (1998). "La hora de la sociedad civil. La experiencia peruana de participación en políticas educativas". Lima (mimeógrafo).