

CHILE

96



**ANALISIS Y
OPINIONES**

Nueva Serie Flacso

Índice

PRESENTACIÓN	5
---------------------	---

INTRODUCCIÓN

Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

POLÍTICA

La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997 <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

Los desafíos de la profundización democrática <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

El Chile actual y su secreto <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

COMUNICACIONES

Comunicación masiva, opinión pública y política <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996 <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

GÉNERO

Corriendo y describiendo tupidos velos <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile? <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy
Jorge Chateau 91

El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica
Eduardo Morales M. 99

RELACIONES EXTERIORES

Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?
Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet 107

POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales en Chile
Clarisa Hardy 119

Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno
Sergio Gómez 137

Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996
Cristián Cox 151

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación
Claudio Fuentes 165

Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996

Cristián Cox

Coordinador Nacional del Programa MECE,
Ministerio de Educación de Chile
Investigador Asociado, FLACSO-Chile

Introducción

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

El propósito de este capítulo es presentar el contexto y los contenidos fundamentales de las políticas propugnadas por el gobierno de Chile en el sector educacional desde el inicio de la presente década. En función de ello se identifican los principales elementos que configuran los contextos externos e internos que enmarcan los cambios en la educación en curso desde el inicio de la presente década, y luego se describen concisamente y en orden cronológico, los contenidos de las principales políticas y programas que impactan el funcionamiento del sistema escolar entre 1990 y 1996. El abordaje es netamente descriptivo y sin mayor ambición que ofrecer una visión sinóptica de los procesos de cambio en curso en el sector definido por el actual Gobierno como la primera prioridad del sexenio 1994-2000.

Contexto

Contexto externo: urgencia, oportunidad, consensos

Dos factores de contexto definieron en Chile el inicio de la década final del siglo como un período marcadamente diferente a los veinte años previos de las relaciones entre sociedad, estado y educación. El primero de ellos fue 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. El proceso de la transición ha sido, 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 fue la alta prioridad concedida, en el sistema político como en la sociedad, con independencia de ideologías y alineamientos partidarios, a la mejora sustantiva de la calidad y equidad de la educación, para el crecimiento en un contexto de economía abierta como para la obtención de una sociedad moral y políticamente integrada. Este segundo factor se vincula directamente con la interpretación por los grupos dirigentes de tendencias del proceso global de cambios que caracteriza el final del siglo, que sitúan el saber y las habilidades de las personas como única base sólida de la competitividad, y a la principal institución formadora de recursos humanos en el centro de la agenda de políticas.

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

A lo señalado en términos de sentido social amplio de la urgencia de actuar en educación deben agregarse tres factores coadyuvantes decisivos del *momentum* que tienen las políticas educacionales desde el primer año de la década. El primero por cierto es la alta prioridad gubernamental que tiene el sector en los dos períodos presidenciales en cuestión: la educación es una de las primeras prioridades del gobierno de la transición (1990-1994),¹ y es la primera prioridad del gobierno del Presidente Frei (1994-2000). El segundo es la estabilidad macro-económica del país en un contexto de crecimiento, que asegura recursos financieros, por supuesto limitados, pero sin precedentes en su envergadura, para sostener la inversión y los cambios en el sistema escolar. El tercer factor es la aceptación pública de las políticas propuestas.

Los cambios que la agenda gubernamental plantea en educación a inicios de los 90 no son controversiales. Se centran en acciones orientadas a mejorar sustantivamente el conocimiento y las competencias a ser impartidas, y no en estructuras institucionales ni relaciones de control. A diferencia de la década de los 80 y los procesos de privatización y descentralización implantados por el gobierno militar, que concitaron la oposición cerrada de los profesores y la oposición política de la época, el centro de la agenda de cambio de los 90 en educación, han sido los medios y procesos de la enseñanza y el aprendizaje. Respecto a este núcleo no hay grandes intereses en pugna, y sí, en cambio, una universal percepción de la necesidad de 'modernizarlos'. Es un dato importante para el análisis de los programas de mejoramiento implementados en estos años, el que no hayan tenido oposición articulada públicamente significativa.

Contexto interno: buena cobertura y pobreza de medios y resultados

Al iniciarse la década, cuatro rasgos fundamentales caracterizaban al sistema escolar subvencionado a los ojos del gobierno entrante. En primer lugar, éste tenía una cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y

¹ Su primera prioridad fue el logro de la reconciliación nacional.

cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación. En segundo lugar, el sistema se encontraba al final de una década - la de los años 80- de caída del gasto público en educación (véase el Cuadro N° 1), lo que junto a la expansión en la matrícula del nivel medio, hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales mínimas. En tercer lugar, una de las herencias de las políticas de los 80, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), permitía saber que la calidad promedio del sistema en términos de aprendizaje, era inaceptablemente baja, con rendimientos que oscilaban entre el 45 y el 50% de los objetivos mínimos, y que no variaban entre los años iniciales y terminales de la década. Por último, el sistema funcionaba sobre una profesión docente que había visto caer sus remuneraciones en aproximadamente un tercio en términos reales, que había sido objeto de persecución política, se había opuesto al modelo de administración y financiamiento instalado a comienzos de los 80, y que interpretaba la vuelta a la democracia como una oportunidad de mejoramiento material y profesional, así como de re-centralización del sistema.

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

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

La reforma de los años ochenta consistió en dos medidas principales:

- transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 Municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, su infraestructura y los sistemas de soporte (bibliotecas, materiales didácticos), mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación;
- en segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los ochenta fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de competencias desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y, de acuerdo a los planteamientos oficiales, mayores opciones para los consumidores.

En términos de sus fronteras institucionales y de la organización de su gestión, el sistema escolar exhibe rasgos mixtos. Las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados están sujetos a una doble dependencia: de los municipios en aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados -tanto aquellos con financiamiento público como los pagados- están sujetos a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, fue aceptada por los gobiernos de la Concertación, aunque con contrapesos importantes en términos del rol del Ministerio de Educación y sus políticas de intervención directa a través de programas de mejoramiento de la calidad, y de discriminación positiva como principio orientador respecto a las inequidades en la distribución social de los resultados del sistema.

Nuevo paradigma de políticas

Las políticas educacionales de la década presente se conciben e implementan en un cuadro de pensamiento que se distancia tanto del pasado distante de los sistemas centralizados y políticas cuyo problema crítico a resolver fue el de la cobertura, como de la combinación de privatización y descentralización que caracterizó a las políticas de los años 80. Las políticas de la presente década son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de manejo de los sistemas educativos. Tal marco combina criterios de descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas y de instituciones, y la apertura de escuelas y liceos a 'redes de apoyo' externo, especialmente de universidades y empresas. Influida por la importante 'Conferencia Mundial sobre Educación para Todos' desarrollada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990, como por las ideas de CEPAL y UNESCO de inicios de la década sobre el rol del conocimiento en el desarrollo productivo con equidad, entre 1990 y 1992 la política educacional chilena plasma gradualmente un conjunto de principios orientadores (Recuadro N°1), que ha ordenado su desarrollo a lo largo de la década.²

² Sobre Jomtien, véase, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990**, UNICEF, Nueva York, 1990. El nuevo paradigma está articulado en su forma más completa en el libro de CEPAL y UNESCO, **Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile, 1992.

Recuadro N° 1
Nuevo paradigma de políticas educacionales

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

Políticas y programas

La intervención del estado en el sector educacional desde 1990 hasta el presente tiene como propósito global responder al problema principal del sistema educativo en la presente década: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. A diferencia de las políticas a lo largo del siglo, la agenda no está dominada por temas de cobertura sino por los de la naturaleza de la experiencia formativa ofrecida a las mayorías. En este marco, la acción pública en el sector puede ordenarse en términos de tres ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; y la naturaleza de los contextos y procesos educativos. En cada uno de ellos hay iniciativas de cambio, las que se ordenan en el tiempo en forma incremental. Hay una cronología de la reforma en la que es visible como se va especificando la agenda de problemas y agregando componentes y medidas, al interior de un paradigma de cambio que es estable y da unidad al conjunto.

En términos simplemente cronológicos, contra un trasfondo de aumento sostenido del gasto en subvenciones -es decir, del gasto público por alumno atendido-, (ver

Cuadro N° 1), el orden de las iniciativas mayores ilustra sobre el carácter incremental aludido, así como sobre el proceso de implementación de los cambios.

Recuadro N° 2
**Sistema escolar : estructura , tamaño
 y categorías de administración**

- El país tiene un sistema escolar organizado en un **nivel primario** de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un **nivel secundario**, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su curriculum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 5 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etéreo de 4 a 5 años, donde la cobertura en 1995 alcanzó al 24%.
- La matrícula total del sistema escolar -niveles básico y medio- alcanzó a 2.93 millones de estudiantes en 1996: 2.18 millones en básica y 0.7 millones de estudiantes en educación media. La cobertura neta en el grupo 6 a 13 años fue de un 95% (en 1995) ; en el caso del grupo de edad 14 a 17 años, correspondiente a la educación media, la cobertura neta fue de un 79.2% (en 1995). El sistema es atendido por 129.000 profesores, en aproximadamente 9.400 establecimientos de educación primaria y 1.600 de secundaria.
- En términos de dependencia administrativa, las distintas categorías creadas por la reforma de 1981 tienen los tamaños siguientes en términos de matrícula de 1996:

• municipal	: 57.1%
•particular subvencionada	: 32.7%
•particular pagada	: 8.3%
•Corporaciones ³	: 1.8%

³ Administración de liceos técnico-profesionales de responsabilidad de gremios empresariales, con financiamiento público vía convenio.

Cuadro N° 1
Gasto Ministerio de Educación 1982-1996
 (en millones de pesos promedio 1996)

Año	Gasto-MINEDUC	Matrícula subvencionada	Subvención por alumno mensual En pesos	Indice Subv. por alumno Base 1982=100
1982	612.836	2.331.434	10.978	100
1985	552.747	2.497.528	8.326	76
1990	445.202	2.692.125	8.411	77
1991	484.474	2.683.137	8.681	79
1992	548.651	2.728.180	9.493	86
1993	613.148	2.750.714	10.336	94
1994	665.492	2.808.823	11.512	105
1995	768.064	2.891.167	13.815	126
1996	854.320	2.989.141	14.214 (*)	129

Fuente: División de Planificación y Presu-puesto, MINEDUC.

(*) Si a la subvención se agregan los programas de mejoramiento de la calidad, y los programas asistenciales y de infraestructura escolar, el gasto público por alumno en 1996 sube a \$ 20.000 mensuales. (Aproximadamente US\$ 600 al año).

1. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas de sectores de pobreza (P.900). 1990

El gobierno de la transición inició su gestión en educación con un programa de atención focalizada en el 10% de las escuelas básicas con peores resultados de aprendizaje, consistente en acciones de apoyo material -infraestructura, textos, material didáctico, bibliotecas de aula- y técnico, centrado en el mejoramiento de las capacidades de lecto-escritura y cálculo de los alumnos, y de apoyos especiales (a través de monitores de la comunidad) a aquellos con dificultades de aprendizaje .

El Programa es extraordinariamente rápido en llegar a las escuelas, es acogido por profesores y comunidades, y muestra resultados desde el final del primer año de su ejecución. Las escuelas que mejoran sus resultados *egresan* del programa; el P.900 es la 'unidad de tratamiento intensivo' del Ministerio de Educación.

2. Estatuto Docente 1 (Ley 19.070). 1991

En 1991 el gobierno redefine el régimen laboral de los profesores, traspasándolos desde el Código del Trabajo, que rige las actividades privadas, a un Estatuto

Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, y condiciones de alta estabilidad en el cargo.

El Estatuto es la más controversial de las medidas de política de todo el período. Dividió en su momento al gabinete presidencial y fue aprobado dentro del Ejecutivo sólo gracias al apoyo del Presidente de la República; en el Congreso, los artículos referidos a inamovilidad en los cargos fueron extremados, algunos, como los referidos a la inamovilidad de los directores, por la propia oposición. Esta, sin embargo, interpreta el Estatuto como una reversión de las medidas desreguladoras del mercado laboral docente de los años 80 y el establecimiento de una contradicción profunda con el sistema de financiamiento vía subvención por alumno. En efecto, el Estatuto hace prácticamente imposible a los sostenedores efectuar movimientos en su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos.

En términos simplificados pero válidos, puede afirmarse que el Estatuto dificultó la administración eficiente del sistema, al rigidizar un factor clave de la gestión, pero aseguró una condición política de base del resto del proceso de cambio: la satisfacción, en medida importante, de una expectativa mayor del profesorado con la vuelta a la democracia. Entre 1990 y julio de 1996 hubo dos días de paro docente en el sistema y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, corazón de la agenda de políticas educacionales de los años 90.⁴

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

El programa MECE-Básica es una intervención sistémica sobre el conjunto de la matrícula pre-escolar y básica del país, que busca afectar en forma significativa la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines escolares y escuelas, mediante una combinación de inversiones en insumos materiales dirigidos directamente a los contextos de aprendizaje de todo el sistema subvencionado, con innovaciones en el proceso educativo, moduladas de acuerdo a tipos de escuelas. Iniciado en 1992 con apoyo financiero y técnico del Banco Mundial, suma recursos por US.\$ 243 millones,⁵ y en 1997 estará en su sexto y final año de ejecución.

En términos de inversiones en medios e insumos, el programa dota de libros de texto a toda la matrícula subvencionada (unos 6 millones de textos al año);⁶ de bibliotecas a todas las aulas del sistema entre 1° y 6° grado; y de material didáctico a todas las aulas entre pre-kinder y 4° año básico. Inversiones adicionales en

⁴ En septiembre de 1996 tuvo lugar la primera huelga docente significativa del período: 10 días de interrupción de clases y el logro por el gremio de mejoras salariales significativas.

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

⁶ El acceso a textos es uno de los factores -junto con el tiempo- más claramente asociados a mejoramientos en los resultados de aprendizaje. Entre 1988 y 1990, el Estado invirtió en libros de texto de básica un promedio de US.\$ 1.6 millones al año; entre 1991 y 1996, el promedio del gasto anual en textos (tres libros por alumno de 1° a 4° básico, y cinco libros por alumno, de 5° a 8°), ha sido de US.\$ 4.7 millones (en dólares de diciembre de 1995).

reparaciones de infraestructura y asistencialidad en salud procuran asegurar las mejores condiciones para el aprendizaje.

En términos de intervenciones apuntadas al enriquecimiento del trabajo escolar de estudiantes y profesores, el programa instala con éxito tres innovaciones mayores:

- En primer término, un *programa rural* focalizado en las más de tres mil escuelas rurales del país atendidas por uno y hasta tres profesores, con apoyos en textos, bibliotecas y material didáctico, y una propuesta pedagógica específica para las condiciones culturales de la ruralidad y pedagógicas de la escuela multigrado (donde alumnos de varios niveles son atendidos en la misma aula) . El programa avanzó gradualmente a partir de 1992 (aproximadamente un quinto del universo por año, comenzando por las regiones con mayor población rural y escuelas más vulnerables) y alcanzó su cobertura total en 1996: 3.338 escuelas, 5.121 profesores y 96.540 estudiante.
- En segundo lugar un mecanismo inédito de tensionamiento de las capacidades profesionales de respuesta en equipo de los profesores a desafíos de mejoramiento de los aprendizajes , consistente en el financiamiento público de un conjunto de *Proyectos de Mejoramiento Educativo (o PME)* generados por las escuelas, que compiten anualmente por dicho financiamiento, en un marco institucional que evalúa la calidad de los proyectos en términos de su impacto sobre el aprendizaje de competencias fundamentales. La escuela que se adjudica un PME se hace acreedora a un monto de recursos que es función de la matrícula , de un valor promedio de US.\$ 6.000, y a un Paquete de Apoyo Didáctico (que comprende televisor, videograbador, microscopios, etc). En cuatro concursos anuales (1992-1995), se han presentado 6.539 proyectos, de los cuales el MINEDUC ha seleccionado y financiado 3.111 (los que implican 55.541 profesores y 1.1 millón de alumnos beneficiados).
- En tercer lugar, un programa piloto de informática educativa, consistente en el establecimiento de una red computacional de comunicaciones de alumnos y profesores de escuelas básicas, con una universidad que hace de nodo central y tutora del proceso de apropiación de la nueva tecnología en las escuelas. La *Red Enlaces*, se inicia en 1992 con la meta, considerada audaz en ese momento del trabajo pionero en redes, de tener cien escuelas comunicadas en 1997. El rápido éxito del programa y la velocidad de las transformaciones de su base tecnológica, hacen abandonar el carácter de piloto del mismo en 1994, y el gobierno decide nuevas metas en este campo: 50% de las escuelas subvencionadas en red para el año 2.000, y todos los establecimientos secundarios en 1998.

4. Financiamiento compartido. 1993

En el marco de una reforma tributaria, de fines de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas (no así a las municipales), como a los liceos tanto municipales como privados subvencionados, exigir un pago a las familias, que se agrega a la subvención fiscal, como formula de copago. Pasado cierto límite en el

cobro a la familia, disminuye la subvención proporcionalmente.⁷ El financiamiento compartido significó recaudar US.\$ 35 millones en 1994; US.\$ 55 millones en 1995; y aproximadamente US.\$ 80 millones (equivalentes a un 5.6% del total del gasto en subvenciones) en 1996. En este último año, 1.137 establecimientos estaban adscritos al sistema, (con una cobertura correspondiente a un 27.7% de la matrícula) de los cuales menos de cien correspondían a municipales (liceos) y el resto, a privados subvencionados.

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

5. Comisión Nacional de Modernización de la Educación. 1994

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

Los planteamientos de la Comisión Nacional referida contribuyen en forma importante a sistematizar y enriquecer el discurso de la dirigencia política, empresarial y cultural del país, sobre las tareas nacionales en educación, al acordar un diagnóstico sofisticado y sistemático, y un conjunto de prioridades de cambio. Pero es el 'Informe Técnico', conocido como 'Informe Brunner', el que tiene políticamente un impacto mayor, al cuestionar directamente el marco regulador del campo laboral docente establecido por el Estatuto de 1991, así como el nivel de financiamiento del sector, que se propone mejorar a través del establecimiento de un Fondo Nacional para la Educación.⁸

Los esfuerzos gubernamentales por acordar una agenda nacional respecto a la reforma educativa, que tienen lugar a lo largo de 1994, culminan en enero de 1995, con la suscripción por el Gobierno y todos los partidos con representación parlamentaria, de un "Acuerdo Marco para Modernización de la Educación Chilena", que es

⁷ Si el cobro es equivalente a menos de 1/2 subvención, no hay descuento de la misma; si éste es entre 1/2 y 1 subvención, se descuenta el 10%; entre 1 y 2 subvenciones, se descuenta el 20%, etc. Los descuentos se aplican en forma progresiva sobre las proporciones que excedan el límite de los tramos.

⁸ El Informe Técnico referido, o *Informe Brunner*, (por su coordinador y redactor principal, José J. Brunner, Ministro Secretario General de Gobierno, 1994 -) propone la constitución de un fondo de recursos fiscales especiales para el financiamiento de los cambios en educación, los que debían provenir, a juicio de la oposición, de la privatización de Codelco (la primera empresa productora de cobre del mundo) y otras empresas estatales. Desde entonces, una de las críticas a la gestión gubernamental en educación, es la no privatización de la gran minería del cobre y otras empresas estatales.

gruesamente consistente con los planteamientos de los Comisión Nacional de Modernización, y que plantea reformas en la gestión y el financiamiento de la educación subvencionada que en parte serían asumidas por la nueva ley de Estatuto Docente del mismo año 95.

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

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

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

Con US.\$ 207 millones (equivalentes a más del doble de la inversión per cápita del MECE-Básica en el nivel primario)⁹ y 6 años de duración, el programa se inicia integrando 440 establecimientos el año 95, a lo que se suman 770 en 1996; la cobertura del total de liceos (1.350) se logrará en 1997, tercero de la ejecución del MECE-EM. El programa presenta una combinación de factores de inversión e innovación en procesos, similar a la del primer programa MECE, aunque con adiciones y especificaciones importantes.

En insumos o sistemas de soporte, la intervención en Educación Media incluye reparaciones de infraestructura, e inversiones en textos, bibliotecas de establecimientos (no de aula como en básica), material didáctico y equipos computacionales para establecer la Red Enlaces. Salvo Infraestructura, todas inversiones de cobertura universal. Asimismo, en el caso de bibliotecas y de materiales didácticos, el proceso de adquisiciones contempla la elección de los ítemes del caso por los profesores, dentro de listas de materiales evaluados por el programa. ('procesos de adquisición informados por la demanda').

El programa incluye una intervención directa sobre el currículum, -Componente Currículum-, la metodología de trabajo de los profesores -componente Gestión Pedagógica-, y sobre las actividades de los alumnos -Componente Jóvenes-. El primer componente consiste en el diseño de un nuevo marco curricular para el nivel secundario; el segundo tiene por propósito establecer un espacio de discusión y diseño profesional en cada liceo, que opera como la instancia docente permanente reguladora del proceso de cambio en el establecimiento; el tercero apunta a redefinir la relación de alienación de muchos jóvenes con el liceo -en especial en contextos de pobreza-, estableciendo un conjunto de talleres ('actividades curriculares de libre elección') que funcionan los sábados y en tiempo de vacaciones, en temas de intrínseco interés para los jóvenes, como arte, comunicaciones, deporte y medio ambiente.

⁹ En promedio, el MECE-Ed.Media invertirá aproximadamente US.\$ 34.5 millones al año, entre 1995 y el año 2.000, en los liceos subvencionados. La cifra promedio señalada equivale a un 13% del gasto en subvenciones del nivel secundario del año 1996.

Por último, el programa incluye también los Proyectos de Mejoramiento Educativo referidos en relación al MECE- Básica, y un mecanismo nuevo de apoyo a los establecimientos, consistente en una red de asistencia técnica de carácter nacional, plasmada en un Directorio de Asistencia Técnica que contiene la información básica sobre la oferta de la misma, y recursos a cada establecimiento para poder contratar autónomamente los apoyos técnicos externos funcionales a su proyecto educativo.¹⁰ La red la integran fundamentalmente equipos de las universidades, y en menor medida equipos profesionales de consultoría y empresas.

7. Estatuto Docente 2. (Ley 19.410). 1995

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

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

La reforma al estatuto docente de 1995, estableció además un nuevo aumento en las remuneraciones docentes. Consideradas éstas junto a los demás aumentos de remuneraciones del período 1990-1996 (sin considerar las acordadas en septiembre de 1996 y a aplicarse en el primer trimestre del presente año), las remuneraciones de los profesores han crecido en un 80% en términos reales, alcanzando su media en 1996 a \$257.000 mensuales (aproximadamente US.\$ 640), por una jornada de 30 horas.

8. Nuevo marco curricular en educación básica. 1996

En enero de 1996 el Gobierno publica el nuevo marco curricular de la educación básica, que por primera vez en la historia del sistema educacional, otorga márgenes importantes de libertad a los establecimientos para definir sus propios planes y programas de estudio. Cumpliendo con el ordenamiento establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990, los nuevos contenidos de la educación básica están planteados en términos de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, los cuáles definen el marco dentro del cual las escuelas pueden definir contenidos complementarios propios. Esta innovación en términos de *organización curricular*, tiene importantes implicancias en términos de descentralización y fortalecimiento de la profesión docente: cada establecimiento y cada equipo

¹⁰ Recursos equivalentes a aproximadamente US.\$ 2,780 por establecimiento en la vida del Programa.

docente del país debe decidir, desde 1996 en adelante, si innova curricularmente en función de su proyecto educativo, o si sigue los programas de estudio definidos por el Ministerio de Educación. Adicionalmente, el nuevo marco curricular redefine el *qué* de cada ámbito disciplinario en forma significativa, siguiendo criterios de actualización disciplinaria y pedagógica. Respecto a lo primero, *por ejemplo*, se elimina teoría de conjuntos en matemáticas, y se agrega la dimensión de excursionismo y vida en la naturaleza en educación física. Respecto a lo segundo, las teorías de aprendizaje a la base del nuevo marco de contenidos de la enseñanza, tienen como centro el concepto de aprendizaje significativo, y por tanto, otorgan central importancia a la experiencia y conocimiento previos de los alumnos, como a los contextos significativos en que cada nuevo concepto o habilidad es introducido.

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

En mayo de 1996, luego de un proceso de evaluación de lo que restaba por abordar para asegurar el objetivo de proveer una educación de alta calidad para todos antes del fin de siglo, el Presidente de la República anuncia la decisión gubernamental de invertir aproximadamente US.\$ 1.500 millones de dólares adicionales en educación. Las inversiones son para asegurar: un cambio en el régimen de jornada escolar, extendiendo sustancialmente el tiempo de trabajo de los alumnos; el fortalecimiento de la profesión docente¹¹; y la conformación de una red de establecimientos secundarios con características especiales en términos de calidad, capacidad de innovar y atención a jóvenes de grupos de menores ingresos (anunciada esta iniciativa en mayo de 1996 como *Liceos de Anticipación*, fue luego especificada y transformada por el Ministerio de Educación en un nuevo programa: *el Proyecto Montegrande*)¹².

De las tres iniciativas, la mayor en términos de recursos involucrados e impacto inmediato sobre el sistema, es el cambio planteado en el régimen horario de funcionamiento del sistema escolar: aquí el cambio es el paso de una atención organizada en dos turnos de seis horas pedagógicas, a una jornada completa -8 horas pedagógicas-. Esto implica una mejora absoluta en los tiempos de trabajo de los alumnos en las asignaturas del currículum, así como recreos más largos y sólo un grupo de alumnos por establecimiento, lo que ofrece un aprovechamiento educativo extra-jornada de clases de las instalaciones por alumnos y profesores, de importantes implicancias formativas e impactos sobre equidad (al ofrecerse un espacio pedagógico a alumnado que tiene dificultades para trabajar en sus casas). La extensión del tiempo de trabajo escolar dejará al sistema funcionando con una jornada semanal de 38 horas en básica y 42 horas en el nivel medio. Dependiendo de los cursos, el sistema trabajará entre 5 y hasta 10 semanas más que en la actualidad. Respecto a este

11 No hay espacio para destacar un esfuerzo que incluye: un esfuerzo sistemático inédito de modernización de los centros de formación de profesores; envío a estadías de estudio al extranjero de 5.000 docentes; esfuerzo de capacitación en los contenidos de las asignaturas, equivalente a un mes tiempo completo, de 25.000 docentes.

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

cambio, ya han presentado propuestas para aplicarlo en 1997 poco más de 3.000 establecimientos, correspondientes a un 15% de la matrícula¹³, que no necesitan de inversiones en obras de infraestructura para ponerlo en práctica.

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

¹³ La mayoría correspondiente a escuelas rurales, pero también a poco más de 180 liceos, que equivalen a más del 13% del universo.