

CAPÍTULO VII

LA REFORMA EDUCACIONAL EN LOS '90

1. CONCEPCIONES GENERALES Y OBJETIVOS

La reforma educacional en los '90 se desarrolló a partir de un diagnóstico de la situación en que se encontraba este sector. En ese sentido, según Cristian Cox, uno de los fundadores importantes de la misma, señala que los rasgos que caracterizan al sistema escolar subvencionado al comenzar la década de los '90 son los siguientes:

“Cobertura prácticamente universal en el nivel primario (de 8 años), y cercana al 80% del grupo de edad en el nivel secundario (4 años), lo que planteaba que la agenda nacional respecto a educación había dejado de ser definida por los temas del acceso a la educación.

El sistema se encontraba al final de una década –la de los '80– de caída del gasto público en educación, lo que junto a la expansión en la matrícula del nivel medio hacía que sus escuelas y liceos funcionaran en condiciones materiales de gran precariedad.

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.

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"⁵².

En este escenario, el tema del acceso y la cobertura escolar, que estuvo en el centro de anteriores cambios, dejó de ser una preocupación central, por lo que la reforma educacional en los '90 estuvo marcada por los temas de calidad y equidad educacional (situación que también se observó en otras reformas educativas en América Latina)⁵³.

El objetivo central de la reforma fue elevar los niveles de aprendizaje generados por la escuela y mejorar la distribución social de esos aprendizajes. La idea era lograr *“educación de alta calidad para todos los alumnos del país”*. En ese contexto, lo que se trataba de enfatizar era el espacio de la escuela y específicamente del aula, planteándose que la construcción institucional de la reforma debía, finalmente, materializarse en prácticas pedagógicas, metodologías, contenidos y aprendizajes.

La reforma se aplicaría en un sentido incremental, es decir, desde una perspectiva integral que combinaba distintos programas en función de cambios progresivos. Las iniciativas contempladas tendrían un impacto profundo en el sistema educacional. Además, esta reforma suponía un rol más activo del Estado en términos de orientar los cambios y hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos.

2. INSTRUMENTOS PREFERENTES PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS

De acuerdo con los documentos oficiales, emanados del Ministerio de Educación, existen cuatro ámbitos principales que abarcó la reforma educacional: Programas de Mejoramiento e Innovación; Reforma Curricular; Desarrollo Profesional de los Docentes; Jornada Escolar Completa. Cada uno de ellos implicaba el desarrollo de ciertos instrumentos o programas dirigidos a mejorar la calidad de la educación. Además, habría que incluir el área del financiamiento, referida a continuación.

Cambios en el financiamiento

En 1993, a través del Ministerio de Hacienda, en el marco de la Ley de Subvenciones, promulgada en el Primer Gobierno de la Concertación, no

52 Cox, Cristian 1997 *La Reforma de la Educación chilena: contexto, contenidos, implementación* (Santiago: Ministerio de Educación), Documentos de Trabajo.

53 Emanuela di Gropello y Cominetti, Rosella (comps.) 1998 *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (CEPAL).

sin contradicciones internas y con fuerte resistencia de algunos sectores de la misma Concertación, se incorporó el sistema de financiamiento compartido. Este sistema permitía a los establecimientos de educación básica particular subvencionados y a los establecimientos de educación media, tanto particulares subvencionados como municipales, cobrar a los apoderados una suma de dinero que, de acuerdo con el monto, en muchos casos significaba que dichos establecimientos, además, podían recibir los fondos del Estado en la misma proporción en que los recibían aquellos establecimientos que no cobraban a los apoderados porque la población que atendían no tenía dichos recursos. Este aporte privado ha ido creciendo año tras año, tanto en cobertura como en montos.

Ámbito 1: Programas de mejoramiento e innovación

Los Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación pretendían modificar las prácticas de enseñanza-aprendizaje incorporando nuevos espacios, recursos e incentivos para la labor de los docentes. Además, tenían un carácter diferenciado, ya que trataban de responder a las necesidades del sistema escolar en sus variantes según nivel de enseñanza y situación educativa. Sus componentes eran: Programa P-900, MECE-Básica, MECE-Rural, MECE-Media, Red Informática Enlaces, Programa Montegrande, Programas Transversales.

1. Programa de las 900 escuelas (P-900)

Con este programa el gobierno de la “transición democrática” inició su gestión en materia educacional. Su propósito fue mejorar las habilidades de lectura, escritura y cálculo, así como la comunicación entre los alumnos de 1º a 4º año básico. Las acciones se iniciaron en 1990, focalizadas en el 10% de las escuelas gratuitas, de sectores urbanos y rurales, donde están los rendimientos académicos más bajos y los mayores niveles de pobreza.

El programa introdujo cambios en las orientaciones y métodos de enseñanza. Además, consideraba actividades de refuerzo, en un horario distinto de la jornada escolar normal, para aquellos alumnos con mayor atraso en su grupo-curso, a cargo de monitores de la propia comunidad que recibían una preparación especial en los denominados “talleres de aprendizaje”.

Las líneas de acción que se implementaron para mejorar el proceso educativo y las condiciones de trabajo combinaban distintas acciones, referidas a los siguientes aspectos: talleres de perfeccionamiento docente, bibliotecas de aula y materiales didácticos, fortalecimiento de la gestión educativa, Talleres de Aprendizaje (TAP), atención especial a la infancia de mayor riesgo.

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

Estaba dirigido a mejorar la calidad de la educación preescolar y básica en las escuelas subvencionadas, a partir de una perspectiva sistémica donde se afectaban los diversos procesos y condiciones de enseñanza. Se realizaron innovaciones en el proceso educativo de acuerdo con la realidad de las escuelas y se invirtió en recursos materiales (bibliotecas de aula, textos, material didáctico) para el proceso de aprendizaje. Complementariamente se contemplaron inversiones para reparación de infraestructura y programa de asistencialidad en salud.

Tres programas centrales fueron implementados para cumplir con los objetivos propuestos: el Programa de Atención a Escuelas Rurales, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la Red Enlaces.

El Programa Rural, dirigido a las escuelas rurales del país, buscaba adecuar el currículo al contexto geográfico, social y cultural que les es propio. Tres mil escuelas rurales de uno, dos y tres profesores fueron focalizadas inicialmente. Esta iniciativa implicaba articular en la propuesta curricular los conocimientos y experiencias propias de la cultura local con saberes más universales. Dicha propuesta curricular se complementó con la producción de textos y la capacitación de los docentes. Además, se realizó un seguimiento permanente de las acciones a partir de encuentros entre los profesores en los denominados “Microcentros de Coordinación Pedagógica”.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) se referían al financiamiento público de proyectos generados por las propias escuelas, a partir de la coordinación y el trabajo en equipo de los profesores, relacionados básicamente con las áreas del currículo escolar y respecto de los cuales se deberían producir efectos positivos en términos de aprendizaje. Los proyectos se adjudicaban mediante concurso público, anualmente, y las escuelas beneficiadas recibían recursos económicos en función de su matrícula y material didáctico de distinto tipo.

La Red Enlaces consistía en implementar un laboratorio de computación en las escuelas, con equipos actualizados, que permitieran trabajar en red y facilitar las comunicaciones dentro y fuera de los establecimientos. La Red Enlaces se inició de manera experimental en 1992, dejando de tener este carácter en 1994, cuando amplió su cobertura inicial. El énfasis de esta iniciativa fue colocado en las comunicaciones que se vieron facilitadas con la incorporación de estas herramientas computacionales. Además, se estimó importante que esta red fuera de fácil uso (“amigable”) tanto para los alumnos como para los profesores.

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

Se comenzó a implementar en 1995, después de transcurridos varios años de ejecución de los programas MECE-1 y P-900. Su propósito fue mejorar la calidad y equidad de las condiciones, procesos y resultados de la educación media. Benefició directamente al 90% de los estudiantes de este nivel educativo (incluyendo a los establecimientos municipales y particulares-subvencionados). El programa favoreció la autonomía de los liceos y el cambio integral en las prácticas y el trabajo escolar, tendiendo a una participación de directivos, profesores y alumnos.

Los cambios promovidos por el MECE-Media se llevaron a cabo a partir de dos grandes dimensiones: por una parte, la referida a los recursos y condiciones para el trabajo (bibliotecas, material didáctico, textos, informática educativa, infraestructura y equipamiento); por otra, la relacionada con los procesos educativos y resultados del aprendizaje (gestión pedagógica, gestión directiva del liceo, actividades curriculares de libre elección, proyectos de mejoramiento educativo, asistencia técnica educativa).

4. Proyecto Montegrande

El Proyecto Montegrande se inició en 1997, abarcando a 51 liceos del país. Pretendía desarrollar modelos exitosos de trabajo educativo de modo que estos pudieran ser replicados en otros establecimientos. El énfasis principal del proyecto estaba colocado en el tema de la innovación, siendo su aporte limitado o focalizado a casos específicos, con el objetivo de permitir a los establecimientos municipales o particulares subvencionados llevar a cabo propuestas de innovación educativa, las que hasta ese momento sólo eran impulsadas por establecimientos privados pagados o por instituciones de otros países.

Montegrande se propuso generar una mayor incidencia de las comunidades educativas en su proyecto institucional, considerando su realidad y la articulación en redes de apoyo que potenciaran sus actividades. Esta iniciativa retomó la idea de los Liceos Experimentales desarrollados en Chile entre la década del '40 y '60. En dichos establecimientos ya se incluían esfuerzos por modificar el currículo y las prácticas pedagógicas de enseñanza. Además, se crearon condiciones que permitieron a los liceos tener mayor libertad temática, control temporal, adecuación del financiamiento institucional, desarrollo de alianzas estratégicas, etcétera.

Ámbito 2: Reforma curricular

Los cambios institucionales, técnicos, pedagógicos y de gestión escolar que incluía la reforma educacional se correspondieron con una importante reno-

vacación del currículo en la educación básica y media que quedó estipulada constitucionalmente por el gobierno militar vía Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). A través de ella se otorgó a los establecimientos mayores niveles de libertad para definir sus planes y programas de estudio, de acuerdo con la realidad de los alumnos y el proyecto educativo del establecimiento.

La reforma curricular se estructuró a partir de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF y CMO, respectivamente). Los OF tienen relación con las competencias que los alumnos deben desarrollar para alcanzar los objetivos en los distintos niveles de educación. Los CMO se refieren a los conocimientos específicos que los colegios deben enseñar para cumplir los OF. Estas iniciativas se dieron inicialmente en la enseñanza básica, siendo aprobadas en 1998 para la educación media.

Asimismo, se introdujeron por primera vez en el currículo escolar de la enseñanza básica los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT), que pretendían aportar al desarrollo personal, ético y social de los alumnos, en el contexto de las actividades educativas permanentes de las escuelas. Con esta innovación se buscó también contribuir a una mejor relación de los alumnos con su entorno y establecer relaciones sociales de mejor calidad. La implementación de los OFT pretendió que las escuelas se preocupasen por las prácticas, contenidos y metodologías de enseñanza, el clima organizacional, los sistemas de gestión y seguimiento, los resultados pedagógicos, etcétera.

La enseñanza promovida tiene relación con el conocimiento contextualizado y el conocimiento historizado. El primero está referido a la capacidad de los alumnos para relacionar su experiencia de vida con los múltiples fenómenos personales, sociales, culturales, etcétera. El segundo apunta a concebir el conocimiento como una experiencia humana y, por tanto, que puede cambiar o experimentar transformaciones de acuerdo con los distintos contextos históricos o sociales.

La aplicación de los OF y CMO introdujo un cambio importante en la organización curricular de la educación media, pues con ellos se afianzaron dos modalidades de educación: por una parte, la Formación Común; por otra, la Formación Diferenciada. Y esta última, a su vez, distingue dos alternativas: humanístico-científica y técnico-profesional. La Formación Común ocupa todo el horario de los dos primeros años de la educación media, disminuyendo su importancia en los dos años siguientes, en los que se privilegia la Formación Diferenciada, la que está vinculada a la opción que los alumnos realicen al finalizar el segundo año.

Si bien los OF y los CMO permiten a los establecimientos crear sus propios proyectos curriculares, la gran mayoría de ellos se ha regido, en forma gradual desde 1998, por los Planes y Programas elaborados por el Ministerio de Educación.

Además, la LOCE obligó a tener un sistema censal de evaluación de aprendizaje que debe ser aplicado al final de cada ciclo escolar, y deben ser publicados sus resultados, por escuela, en un medio de prensa nacional. Así se implementó el SIMCE en los cuartos años básicos, los octavos básicos y los segundos medios en los sectores de aprendizaje: Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Ciencias.

Ámbito 3: Desarrollo profesional de los docentes

La reforma educacional plantea que su éxito depende del nivel de compromiso que muestren los docentes, las políticas de formación profesional dirigidas hacia este sector y el mejoramiento de sus condiciones laborales (dimensiones que en este trabajo han sido expuestas en anteriores acápite). Por ello se refiere a la necesidad de profesionalizar la labor docente.

Ámbito 4: Jornada Escolar Completa

El establecimiento de la Jornada Escolar Completa Diurna (JECD) ha sido considerado por muchos sectores políticos, e incluso por muchos docentes, como la principal modificación de la reforma. Esta se ha desarrollado de manera gradual. Iniciándose con un número pequeños de escuelas en 1997, se contempló que al año 2010 habrá sido incorporada a todos los establecimientos del país.

La extensión de la jornada escolar está vinculada al sentido de la equidad que impulsa la reforma. Esto es así porque los procesos de enseñanza-aprendizaje deberían asumir las debilidades de los sectores sociales más pobres que cuentan con un capital cultural más débil. En estos sectores es necesario que el profesor disponga de tiempos más prolongados de trabajo.

La JECD introdujo modificaciones en términos del tiempo absoluto de duración de la jornada escolar y de la organización interna de ésta en períodos de trabajo y descanso a lo largo del día. También contempló, como una tercera dimensión importante, el tiempo en que los alumnos se involucran efectivamente en el aprendizaje.

Los cambios esperados a partir de la aplicación de la misma son de distinta índole. Los alumnos deberían mejorar la calidad de educación recibida, aumentar los momentos para la convivencia al interior de la escuela, propiciar el trabajo en equipo, elevar el sentido de pertenencia, etcetera. Los sos-

tenedores verían facilitada su labor de gestión y planificación. En el caso de los profesores, debería tender a mejorar sus condiciones de trabajo, profesionalizar su labor, incrementar sus remuneraciones, crear espacios de participación, disminuir la tensión laboral que implica trabajar en varios establecimientos (“profesores taxi”), etcétera.

Otras iniciativas para el nuevo siglo

El gobierno, al mismo tiempo que destaca los logros positivos alcanzados por la reforma y programas descritos, se ha planteado nuevos desafíos, impulsando a partir de 2000 otras iniciativas, con el propósito de seguir avanzando en la resolución de los problemas de inequidad del sistema y en la mejora de la calidad de la educación.

Por una parte, se decretó constitucionalmente el garantizar “12 años de escolaridad obligatoria y gratuita” para los/las jóvenes chilenos que tengan hasta 21 años. Esta modificación legal es acompañada por un Plan de Escolaridad Completa que incluye la entrega de subvención especial a los establecimientos que atienden a la población más pobre, con la perspectiva de disminuir los niveles de deserción. Está por definirse cómo asegurará la gratuidad toda vez que el financiamiento compartido sea un mecanismo extendido en la educación media.

Junto a ello, a partir de una evaluación de la Jornada Escolar Completa, se han propuesto modificaciones legislativas que dicen tener relación, principalmente, con: una mayor regulación en la entrega de los recursos ligada a ciertas normativas que protegen el derecho a la educación y a la no discriminación; participación de la comunidad a través de los consejos escolares; nuevas atribuciones y funciones de los cuerpos directivos y especialmente de los directores de establecimiento.

Además, se ha impulsado un programa de alfabetización digital, con el objetivo de desarrollar habilidades para manejar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en jóvenes mayores de 15 años no integrados en el sistema educativo. Distintas instancias facilitarán esta iniciativa: los establecimientos donde se implementa el Programa Enlaces, bibliotecas digitales, infocentros, centros de capacitación, etcétera. Se está desarrollando, también, el programa “El inglés abre puertas”, para aprender el idioma.

Por otra parte, en los últimos años, frente a los bajos resultados de las pruebas SIMCE y de algunas otras mediciones internacionales (TIMSS, PISA), el Ministerio ha generado distintos programas para “bajar” de manera “más eficaz” el currículo, que estipulan para el quehacer docente conteni-

dos, metodologías, secuencias de aprendizaje y resultados de rendimiento específicamente explicitados y detallados.

Además, se ha evaluado por medio de una comisión especial, con la participación de distintos actores –incluido el Colegio de Profesores–, el proceso de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIMCE). Si bien el trabajo estuvo limitado por los objetivos que la LOCE impone a dicho sistema, es decir, proporcionar información para “la libre elección” de establecimientos por parte de las familias, con un claro acento de regulación de mercado, se lograron ciertos acuerdos en la perspectiva de abordar, de alguna manera, los efectos no explícitamente deseados. Se avanzó, al menos, en concordar la necesidad de explicar clara y sostenidamente los propósitos de la prueba nacional estandarizada, sus posibilidades, como también los límites, clarificando a la sociedad que ella por sí sola no es sinónimo de calidad educativa, ni los profesores los principales responsables de los resultados del aprendizaje. Se planteó también la necesidad de establecer, dentro de las prioridades de política, la preocupación por apoyar el trabajo pedagógico de aula, de modo de utilizar los resultados del SIMCE como una posibilidad de perfeccionamiento pedagógico, más que como una amenaza, tal cual ocurre hoy.