

**ALGUNAS IDEAS SOBRE
LA EDUCACION BASICA EN LA POLITICA EDUCACIONAL.**

Juan Eduardo García-Huidobro S.
01 de junio, 1993
Borrador para comentarios

Introducción.

Estas notas contienen algunas proposiciones sobre mejoramiento de la educación básica, en vista a la preparación del Programa de un Segundo Gobierno de la Concertación.

Es importante subrayar el adjetivo "algunas"; en efecto estas notas no pretenden ser una política global de mejoramiento de la educación básica.

Ellas se inscriben en un política en curso, la que se busca simultáneamente mantener y enriquecer ¹; sin embargo no se señalan "todos" los aspectos en los que sería preciso enriquecer la política actualmente en curso ². Los puntos tratados son:

- * En primer lugar, se insiste en la imprescindible prioridad de la educación básica en una política que busca el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación nacional, la que debe asociarse a un compromiso financiero y a la necesidad de mejorar las condiciones salariales del magisterio.

¹ Se parte de la base que las acciones que forman parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) están planificadas y financiadas hasta 1997. Para una breve reseña de estas acciones ver el ANEXO 1.

² Hay varios temas urgentes e importantes que no son tratados. Sólo a modo de ejemplo: la temática de gestión de las escuelas, tanto desde el punto de vista normativo (vale decir, necesidad de otorgar más autonomía a los establecimientos y más atribuciones a los directivos) como desde el punto de vista de capacitación de los directivos para una gestión de calidad; el problema de la formación de profesores de educación básica.

* En seguida se desarrolla algunas medidas más específicas, a saber:

- Continuar con el Programa de las 900 escuelas.
- Crear incentivos a las escuelas y docentes de mejor desempeño.
- Avanzar hacia una normativa acorde con el propósito de mejorar la calidad y equidad de la escuela básica.
- Crear un plan de comunicaciones acorde con la política de mejoramiento de la calidad de la educación.
- Por último, iniciar la ampliación del tiempo de asistencia a clases en las escuelas básicas de sectores de pobreza.

Este conjunto de medidas se está planteando para los próximos cuatro años: 1994-1997.

NOTA:	Al final de cada párrafo se entrega en recuadros un resumen ejecutivo de las distintas propuestas.
-------	--

1. Prioridad de la Educación Básica

La educación básica ha estado al centro de la política educacional en el período 1990-1994. Este hecho, sin duda positivo, encierra un riesgo: puede dejar la impresión de que lo que había que hacer a nivel de la escuela básica, ya ha sido realizado y que ahora corresponde variar el centro de la política educacional hacia otros niveles: preescolar, educación media, educación superior. La posición propuesta es la siguiente: es imperioso para el país iniciar acciones de envergadura en otros niveles; en concreto es evidente a todos la urgencia de una política destinada a mejorar substancialmente la educación media y la necesidad de seguir expandiendo la educación preescolar; sin embargo hay que dejar en claro que esos nuevos desafíos no pueden significar una desaceleración de lo que se ha iniciado en educación básica.

En efecto, es de vital importancia destacar con la máxima claridad dos hechos:

1. Que la tarea de mejorar la escuela básica es una tarea de largo aliento que se mide más en décadas que en años.
2. Que, por tanto, se trata de una tarea que sólo se ha comenzado.

Con la insistencia anterior, se busca subrayar la necesidad de continuar y profundizar lo iniciado en educación básica, ya que la escuela básica es la viga maestra de un sistema educacional justo y de calidad.

Diversos argumentos avalan esta preeminencia de la escuela básica, al interior de una política de mejoramiento de la calidad de la educación:

- Lo que hace la mayor diferencia para el futuro cultural de las personas, es la adquisición y el dominio de las destrezas culturales básicas. En efecto, ellas constituyen el piso en el que se apoyan los restantes aprendizajes escolares y son la puerta de acceso al mundo letrado que la educación promete abrir a todos. Hoy se admite universalmente que una escuela de calidad es aquella que enseña a aprender; también se reconoce que la primera condición para poder aprender a aprender es el acceso a la lengua materna y al lenguaje matemático, dado el carácter universal que estos lenguajes poseen en la actualidad.

- Ahora bien, estos lenguajes tienen una particularidad: ellos sólo ocasional y excepcionalmente se aprenden fuera de la escuela. En efecto, se trata de destrezas que suponen un proceso largo, lento y sistemático (creación de hábitos, trabajo sobre el propio cuerpo, metacognición...) que no se da de modo espontáneo. En otros términos, la escuela -como institución social- podrá ser eventualmente reemplazada en otras tareas de socialización temprana, de información masiva, aún de creación de valores cívicos colectivos, pero muy difícilmente será suplida en su deber de equipar a todos los niños (y jóvenes) de estas destrezas culturales que estamos llamando básicas.

- Una escuela enriquecida pedagógicamente y materialmente puede suplir las deficiencias que el niño trae de su formación inicial, máxime si se focaliza bien la acción, de modo que las escuelas que atienden a los niños con menos preparación previa reciban un apoyo mayor (más tiempo de atención, mejores textos, mejores profesores). Lo que no hace la escuela básica no puede, sino en muy raras ocasiones, ser suplido más tarde en la vida de las personas.

- Por último, es conocido por todos que en Chile y América Latina los logros en materia de masificación de la educación se han dado con un proceso paralelo de empobrecimiento de la oferta. Se habla de "una fuga hacia adelante" para describir el fenómeno: aumentan los años de escolaridad y simultáneamente bajan las exigencias académicas; se substituye una buena formación en la básica por el incremento de años de educación secundaria y superior. La educación media pasa a cumplir funciones que podría cumplir la escuela básica y la educación superior se ve en la obligación de cumplir tareas propias de la educación secundaria... En suma: mientras no mejoremos la educación básica estaremos dando más años de escuela, pero no más educación.

La mantención de la consideración que se le siga dando a la educación básica debe traducirse en el gasto en educación. Al respecto, en el supuesto de que el país siga creciendo los próximos años, muy probablemente no al ritmo de 1992, pero sí a un 5% anual, el sector educación deberá cautelar tres cosas:

1. Que el crecimiento del presupuesto educacional -al menos- mantenga su ponderación en relación al PGB; esto es que crezca en términos reales tanto cuanto crezca el país (para fines operativos se supone un 5% al año).

2. Que el gasto en educación básica se eleve -al menos- en esa misma proporción.
3. En educación básica la matrícula está estabilizada (casi 100% de cobertura); en una perspectiva de recursos crecientes, el tema es hacia dónde canalizar los mayores recursos, cómo idear políticas de gasto que sean eficientes para mejorar la calidad.

Dada la precariedad de las remuneraciones docentes, existe la necesidad de destinar una parte substantiva de los hipotéticos mayores recursos disponibles a una mejoría salarial ³. Sin embargo, es igualmente necesario ligar este aumento de remuneraciones a una mejoría en los desempeños.

En base a lo anterior se supone un aumento del gasto en educación básica de un 5% anual con el cual se podrá financiar las medidas propuestas, dejando un remanente no tocado para aumento salarial del magisterio. Ahora bien, como varias de las medidas incluyen también aumentos de salarios asociados a desempeño, de hecho se está proponiendo que el 75% del aumento vaya a mejorar los salarios docentes (Ver último punto del documento).

Con el planteamiento anterior se está reconociendo la urgencia que posee en Chile el mejoramiento substantivo de las remuneraciones del magisterio, por una razón de justicia y también de eficiencia, ya que no habrá ningún cambio cualitativo en educación que no pase por más y mejor trabajo docente. Además, se está sugiriendo que este mejoramiento de las rentas del profesorado debe tener dos condiciones: (i) ser paulatino y programado (pactado) en el tiempo; (ii) ser pensado en conexión y al interior de la política de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

Como conclusión de este primer punto se postula la necesidad de proseguir con el esfuerzo por mejorar la calidad y equidad de la escuela básica chilena, manteniendo y enriqueciendo la política en curso y cautelando un aumento del gasto, en este nivel de educación, proporcional al aumento del PGB. Se propone, también, que una parte substantiva del mayor gasto se destine a mejorar las rentas del magisterio, pero comenzando a relacionar mejoría salarial a mejores desempeños.

³ Acá se está hablando de educación básica, pero es obvio que cualquier aumento salarial debe contemplar a todo el magisterio.

2. **Mantenimiento del Programa de las 900 Escuelas.**

La actual política de educación básica consta de diferentes líneas de acción, las que presentan una situación distinta en relación a su mantención y enriquecimiento. Las acciones que forman parte del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), por ejemplo: el Proyecto Rural que atiende a las escuelas uni, bi y tri docentes, el fondo que permite que las escuelas postulen a Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), las reparaciones de la infraestructura de las escuelas, el perfeccionamiento docente, están planificadas y financiadas hasta 1997. Otras acciones, como el Programa de las 900 escuelas, que se ha desarrollado gracias a la cooperación externa, para cumplir el compromiso de mantenerse, debe ser incorporado al Presupuesto 1994 del MINEDUC.

En lo que sigue se exponen diversos argumentos que aconsejan la **mantención y profundización del Programa de las 900 escuelas** o Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, por un nuevo período de cuatro años ⁴.

1. Este Programa encarnó varias ideas fuerzas de la actual política educacional del país, sobre las cuales habrá que seguir insistiendo. Su permanencia será un signo claro de la importancia que siguen teniendo estas orientaciones. Entre ellas se puede señalar que:

- Las características del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres dan una imagen muy clara sobre el criterio primordial de definición de la calidad de la educación. El Programa muestra que hablar de calidad de la educación es -en primer lugar- poner el acento en el tema de los aprendizajes.

- El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres ha sido la primera y más clara traducción de la relación entre equidad de la educación y la necesaria discriminación positiva de las políticas de Estado en educación.

- El Programa de la 900 escuelas ha tenido el mérito de incluir la participación de la comunidad como un eje de su acción, mostrando que el mejoramiento de la educación es una tarea de todos.

⁴ En el Anexo 2 se resume el Programa de las 900 escuelas.

2. La política actual del sector educación tiene su centro en la búsqueda de una educación de calidad. Esfuerzo que debe ser acompañado de acciones igualmente sistemáticas para aumentar la equidad del sistema. El Programa de las 900 escuelas cumple esta finalidad, al atender a las escuelas que se están quedando atrás. La política global hacia la educación básica quedaría trunca sin él. En efecto, el Programa MECE contempla diversas acciones de mejoramiento de todas las escuelas gratuitas (textos escolares, material didáctico, bibliotecas de aula, mejoramiento de infraestructura, perfeccionamiento), además posee, en los Proyectos de Mejoramiento Educativo, que las escuelas preparan y presentan a concurso de financiamiento, un instrumento eficaz para avivar la creatividad de los docentes en orden a mejorar la calidad del servicio que las escuelas ofrecen. Sin embargo, el Programa MECE no contempla una acción directa del MINEDUC hacia las escuelas de más alto riesgo, desde el momento mismo en que su déficit se detecta. Esto significa que la discontinuidad del Programa de las 900 escuelas dejaría al MINEDUC sin este instrumento necesario de corrección oportuna de las desigualdades que se van produciendo ⁵. Adicionalmente hay que considerar que las políticas que buscan la calidad de la educación suelen tener un aprovechamiento desigual, por tanto si no van acompañadas de políticas compensatorias para las escuelas con mayor retraso se corre el riesgo de que las mejoras en calidad aumenten la distancia entre la calidad media del sistema y la calidad de la educación que reciben los sectores más pobres.

⁵ El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres, había comenzado a funcionar con dinero de los Gobiernos de Suecia y Dinamarca, cuando se diseñó y negoció el MECE. Sin embargo su continuación es coherente con una política integral de apoyo a las escuelas que contempla, al menos, dos grandes líneas de acción:

1.- **Fomento de la descentralización pedagógica**, para permitir que aumente la creatividad y el profesionalismo del magisterio y que los docentes de cada escuela participen en la búsqueda de una educación más eficiente y relevante. La hipótesis acá es que si aumenta la participación creativa de los equipos técnicos de cada escuela los niveles o estándares de calidad de la educación básica van a elevarse. El instrumento central de esta orientación de la supervisión serán los Proyectos de Mejoramiento Educativo del MECE.

2.- **Supervisión focalizada a las escuelas de más alto riesgo**, que otorgue un apoyo especial e inmediato a las escuelas que están mostrando dificultades de rendimiento, con el consiguiente perjuicio a los niños que asisten a ellas. Así como la descentralización pedagógica se liga estrechamente a la meta "calidad", la supervisión focalizada tiene que ver más directamente con el criterio "equidad" y concretiza la obligación del Ministerio de Educación de asegurar algunos resultados mínimos en relación a los grupos más pobres. Los dos instrumentos centrales de esta orientación de la supervisión son: el Programa de Educación Rural del MECE que atiende a las escuelas uni, bi y tri docentes del país y el Programa de las 900 escuelas que atiende a las escuelas de alto riesgo sin cursos combinados.

3. Además es importante considerar que se trata de mantener un Programa que ha tenido éxito. Todas las evaluaciones del Programa realizadas hasta ahora han sido positivas.

- La evaluación externa realizada en 1990-91 mostró:

- * Mejoramiento de los aprendizajes de los niños (avance de más de un 5% en lenguaje y de más de un 12% en matemática; siendo significativamente mayor el avance del grupo de escuelas que estaban peor).
- * Clara aceptación del Programa por parte de los docentes y directores de las escuelas. Gran aprecio del Programa por parte de los supervisores del MINEDUC que vieron en él un medio cierto de concreción de la función de apoyo técnico-pedagógico a las escuelas más deficitarias, pedida a la supervisión.

- Las evaluaciones externas realizadas en 1990 y 1992 a los Talleres de Aprendizaje exhibieron la efectividad de esta componente del Programa, tanto en relación con sus objetivos específicos (aumento de la autoestima y del rendimiento escolar de los niños), como en relación con otros aspectos: efectos positivos en los jóvenes monitores, mejoramiento de la relación escuela-familia y escuela-comunidad.

- Los resultados del SIMCE, en 1990 y 1992 muestran que las escuelas participantes en el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres mejoran más que el resto de las escuelas del país.

- El Programa ha sido un espacio de participación para los docentes y directivos de las escuelas atendidas; ha abierto un espacio de acción social a los jóvenes de las comunidades, quienes han ayudado a los profesores en la atención de los niños con retraso escolar; ha contado con la cooperación de casi todos los municipios del país y en muchos lugares ha recibido el apoyo de la empresa privada, de la educación pagada, de instituciones de educación superior y de diversas organizaciones tanto gubernamentales como privadas.

- El Programa -a través de los Talleres de Aprendizaje-ayuda a las familias más pobres en su tarea educativa. Las familias de los sectores populares poseen un alto aprecio por la educación, sin embargo muchas veces no pueden aportarle a sus hijos el apoyo que éstos requieren para tener éxito en la escuela.

4. Por último, cabe señalar que se trata de una iniciativa de relativo bajo costo. Durante 1991-93, se ha hecho un esfuerzo por disminuir el Programa de las 900 escuelas. Dos tercios de las actividades iniciales (y su financiamiento) son actualmente responsabilidad del MECE. Las actividades que restan: apoyo directo a las escuelas de mayor riesgo, no están contempladas en el MECE y, por tanto, es imposible financiarlas desde ese programa. El presupuesto necesario es de mil millones al año para la atención de 1200 escuelas.

5. Al plantear la continuidad del Programa de las 900 escuelas se sugiere proseguir una acción que ha sido significativa, pero también se aconseja profundizarla y mejorarla. Al respecto se propone la continuación de las dos líneas de apoyo pedagógico del programa (los Talleres de Profesores y los Talleres de Aprendizaje) y la adición de tres nuevas líneas de acción:

1. Materiales de trabajo para los niños: Los Talleres de Profesores han mostrado su capacidad de generar un espacio de reflexión técnica profesionalizante en las escuelas y han sido eficaces en promover una renovación didáctica en lenguaje y matemáticas. Hay que seguir buscando mecanismos que aseguren la transferencia al aula de lo logrado en los Talleres. Al respecto parece beneficioso y necesario complementar lo que se ha venido haciendo con una línea de materiales de trabajo para los niños, tipo cuadernos de trabajo o módulos de autoinstrucción, que permitan ser un puente eficaz entre el Taller de Profesores y la sala de clase. Probablemente no sea necesario traducir todas las materias de primero a cuarto básico a materiales y baste algunos que tengan como propósitos: introducir en las salas de clase un estilo más activo y participativo, servir de modelos para otras actividades que los docentes pueden trabajar e inventar en los Talleres.

2. Apoyo a la gestión de las escuelas: El Programa detectó que su éxito o fracaso está muy ligado al modo cómo él es asumido por los directores(as) de las escuela e inició, en forma experimental, un trabajo con el personal directivo de las escuelas participantes. Es primordial proseguir este esfuerzo hasta llegar a una forma efectiva de trabajo orientado a mejorar la gestión de las escuelas, que pueda expandirse al conjunto de las escuelas.

3. Búsqueda de respuestas diferenciadas para escuelas que no progresan: Las evaluaciones muestran que el Programa en su diseño actual es eficaz para los dos tercios de las escuelas, pero que va quedando atrás un grupo de escuelas en las que no se advierte un resultado positivo. Este hecho debe dar lugar a un componente especial del Programa que aborde el problema de estas escuelas desde tres ángulos: (i) estudios de caso para conocer mejor este tipo de escuelas y descubrir estrategias diferenciadas de acción; (ii) programar acciones especiales para grupos de escuelas cuyo problema ya se conoce; (iii) sugerir cambios a la normativa vigente que impidan la existencia de escuelas que no están en condiciones de asegurar mínimos aceptables de aprendizaje a sus alumnos.

Como segunda medida se sugiere la mantención y profundización del Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (o Programa de las 900 escuelas), incorporándolo en forma permanente al Presupuesto Nacional de Educación desde 1994.

3. Incentivos a las escuelas docentes de mejor desempeño.

El tema de los incentivos tiene, al menos, dos aspectos. Por una parte, constituye una carencia de la actual política que debe ser superada y, por otra, es un mecanismo necesario para relacionar aumento de remuneraciones del profesorado con efectividad en los desempeños.

1. Uno de los avances de la política educacional de estos años ha sido el hacer operativo del criterio de "discriminación positiva" y estar dando un apoyo mayor a los establecimientos de menor rendimiento. Sin embargo se carece de medidas que premien el buen desempeño, lo que de mantenerse puede producir desaliento en aquellas escuelas que, precisamente, por tener un nivel mayor de logro quedan eliminadas de determinados beneficios.
2. Es necesario comenzar a asociar, al menos en parte, el legítimo mejoramiento salarial del profesorado a la calidad de los desempeños; además, es legítimo utilizar incentivos para inducir determinadas conductas docentes que se ven como deseables y/o necesarias para el mejoramiento de la calidad.

* Medidas propuestas:

1. **Emulación a establecimientos:** Combinando indicadores tales como puntaje SIMCE, tasa de repetición, tasa de abandono, se puede pensar que todos los docentes de los establecimientos que hayan mejorado estos indicadores durante tres años consecutivos tienen derecho a un aumento permanente en la subvención, por ejemplo de un 5%, que debe pasar íntegramente al sueldo de los docentes. Se propone dar este aumento a un número de establecimientos equivalente al 10% del personal docente de básica al año ⁶. Si se logra un cambio de la ley de subvenciones en 1994, se puede comenzar a dar este incentivo desde 1995, en base al comportamiento de las escuelas los años 1991-93.

⁶ Un peligro de esta medida que habrá que tener en cuenta al momento de su operacionalización es que ella tenga como efecto no deseado un aumento de comportamientos selectivos de parte de las escuelas, las que tendrían la tentación de rechazar a los malos alumnos para no perder su tasa de mejoramiento.

2. **Lista de honor:** El Ministerio podría publicar, luego de cada prueba SIMCE, un listado de las escuelas subvencionadas que más se destaquen en las diversas categorías socio-económicas de escuelas. De hecho existen escuelas que trabajan en medios de pobreza y obtienen resultados notables. Esta lista debería hacerse combinando resultados SIMCE con puntajes de vulnerabilidad de la JUNAEB.

3. **Emulación a docentes** para estimular determinadas condiciones de trabajo. Es claro que existen cualidades del trabajo docente que pueden relacionarse con razonables expectativas de éxito. Se propone que para incentivar estas formas de trabajo se generen estímulos pecuniarios sumados al salario, mientras la condición se cumpla.

Se propone comenzar una política en esta línea, incentivando dos de estas condiciones ⁷:

- La permanencia de profesores(as) en establecimientos de sectores de pobreza, ya que la excesiva rotación de personal en estas escuelas impide la permanencia de planes del establecimiento y el logro, por parte de los docentes, de un adecuado conocimiento del medio en el cual se actúa. El incentivo podría darse a partir del cuarto año de permanencia en el establecimiento. Para comenzar a dar el incentivo no es necesario esperar cuatro años desde el momento en que se apruebe, ya que se puede comenzar con los docentes que ya llevan cuatro años o más en los establecimientos que se determinen. Sería labor regional determinar, en cada región un listado de establecimientos sujetos a este incentivo.

- La permanencia de docentes trabajando por tiempos largos en primero y segundo básico, ya que ello llevará a la paulatina especialización de los docentes en determinadas tareas críticas para la obtención de una educación de calidad (enseñanza de la lecto-escritura, etc.). Se puede generar incentivos para los que llevan 4 años en estas tareas, el que durará mientras el docente se mantenga enseñando en primero y/o segundo año básico.

⁷ Estas condiciones son variadas, las medidas propuestas son sólo ejemplos indicativos.

Se propone comenzar entregando estos dos estímulos durante cuatro años. El estímulo por permanencia, cada año a un 5% de los docentes de educación básica que cumplan los requisitos y el estímulo por mantenerse en los primeros y segundos años, cada año a un 15% de los docentes de primero y segundo básico. Al cabo de cuatro años habrá que evaluar y decidir si se mantienen y en que proporción y/o si se cambian por otros, o se agregan otros.

4. Procesos de acreditación: Un mecanismo posible y no utilizado para ligar mejoramiento de la calidad con mejoramiento de remuneraciones es la acreditación. La idea base es que el Ministerio de Educación puede poner requisitos para los profesores y profesoras que laboran en la educación que se financia con fondos públicos. Se propone aplicar un procedimiento de acreditación para ir poniendo metas de perfeccionamiento a los docentes, con el incentivo de que quienes las cumplen se vean beneficiados con un mejor salario.

Para comenzar se propone usar esta posibilidad para el perfeccionamiento en matemáticas en educación básica ⁸. Hay antecedentes que permiten afirmar que el mejoramiento de la calidad de la educación matemática en educación básica no se logrará sólo mejorando la metodología, ya que el conocimiento matemático de base de muchos docentes es insuficiente. El Ministerio podría hacer preparar una prueba nacional exigente sobre conocimientos relevantes en matemática para los profesores(as). Sólo rendirían la prueba los que quisieran hacerlo y quienes la aprueben con mejores resultados recibirían una asignación especial, de un 5% del sueldo base fijado por el Estatuto, la que se sumará en forma permanente a su salario. Si los contenidos de la prueba y su fecha se dan a conocer con tiempo -un año de antelación- ella orientará el mercado del perfeccionamiento docente.

Se propone dar esta asignación al 10% de los docentes de educación básica que obtengan mayores puntajes en la prueba, siempre que ese puntaje sea superior a un estándar mínimo definido de antemano. Después de dos años se puede repetir la prueba y otorgar esta asignación a otro 10% del profesorado de educación básica.

⁸ Si la experiencia es positiva, se puede pensar -a futuro- en diversos tipos de pruebas o en entregar estímulos semejantes por la obtención de diplomas que el Ministerio acreditaría entre los que ofrece la educación superior.

5. **Concursos y premios:** Se ha sugerido varias veces la generación de más premios a los profesores que se distinguen por su desempeño. Probablemente una forma interesante de pensar premios es la generación de diversos tipos de concursos sobre temas relevantes para la política de mejoramiento de la calidad de la educación. Por ejemplo, concurso sobre innovaciones pedagógicas en la enseñanza del lenguaje o de la matemática. Las posibilidades de concursos son múltiples; en algunos será bueno que concursen las escuelas como totalidad, en otros los docentes individualmente. En ambos casos es importante asegurar dos cosas: (a) Alta publicidad de los resultados; (b) premios significativos.

Complementar la actual política con incentivos por desempeño a las escuelas y a los docentes. Utilizar incentivos y mecanismos de acreditación para inducir cambios en el desempeño docente y en la administración de personal docente.

4. Sugerencias de cambios en la actual normativa.

Existen diversos problemas que atentan contra la calidad y la equidad de la educación y que deben ser objeto de enmiendas a la normativa vigente. Está, en primer lugar, la necesidad de realizar algunas modificaciones al Estatuto Docente para hacerlo más coherente con una política de calidad de la educación; en efecto este punto de vista, que estuvo en el centro del diseño del Estatuto, en algunos asuntos se desdibujó en la negociación posterior. Hay, además, problemas de otro orden que también deben ser abordados con medidas legales. Se propone -a continuación-seis medidas. Las dos primeras implican modificación del Estatuto Docente, las cuatro restantes aluden a otros cuerpos legales.

1. Duración cargos directivos: Es claro que el mejoramiento de la calidad de un establecimiento depende en buena medida del director(a) de la escuela ⁹. En la actualidad los cargos directivos son indefinidos.

* **Medida propuesta**: Parece altamente recomendable que las funciones de director(a) de escuela y de rector(a) de liceo sean por un período fijo de tiempo no mayor a cuatro años. Cumplido el período debería haber concurso. En el caso de los directivos en ejercicio, que concursen para continuar en el puesto, la comisión que dirima el concurso debería contar con antecedentes sobre el desempeño del director(a) en el período anterior. Por ejemplo: evaluación del municipio, informe del Consejo de Profesores. Para los actuales directores los cuatro años se deberían considerar desde el momento en que quedaron de titulares de sus cargos. Las personas que ejerzan el cargo de director y dejen de ejercerlo mantendrían su asignación de responsabilidad hasta que ella sea absorbida por el efecto de la asignación de experiencia.

2. Asignación de desempeño difícil: La asignación de desempeño difícil es una buena idea, su correcta aplicación puede ser eficaz para aumentar la calidad en las escuelas más pobres; sin embargo la forma en que quedó en la Ley y el modo en que se está aplicando reduce su efectividad.

⁹ Esta observación general se ha visto corroborada en los Programas en curso. La calidad del proceso de preparación de un PME está fuertemente condicionada por el liderazgo del director. A través del Programa de las 900 escuelas se ha observado que las escuelas donde hay un director o directora con capacidad de asumir el desafío de mejorar la calidad el programa tiene un efecto rápido y que cuando esta condición no se da los esfuerzos son vanos.

En efecto, el sentido de la asignación es hacer más deseable a buenos profesores y profesoras el trabajo en las escuelas más difíciles. En la Ley se señala que las Secretarías Ministeriales determinarán una vez al año los establecimientos de desempeño difícil y los grados de dificultad respectivos. Si la determinación de la asignación se asegura sólo por un año, pierde su efectividad. Nadie se va a cambiar a un establecimiento más lejano y/o marginal con el riesgo de que su aumento salarial sea sólo por el año. Un período tan corto tampoco incentiva a los directores y sostenedores a buscar profesores para que se trasladen a estas escuelas de alto riesgo ¹⁰.

* **Medida propuesta:** O otorgar la asignación por períodos relativamente largos (a lo menos cinco años, ojalá más).

3. Retención de repitentes: Uno de los aspectos que más incide en la calidad de la educación es la expulsión de niños de las escuelas. Hay muchas escuelas que no aceptan que los repitentes prosigan en la misma escuela. Este hecho, además de las consecuencias negativas para los alumnos: desarraigo, deterioro de autoestima y para sus familias, va creando en cada localidad la existencia de algunas escuelas que, por motivos altruistas o por motivos económicos, aceptan a estos "niños con problemas". Estas escuelas y los niños que a ellas asisten, son "estigmatizados" por la comunidad; las familias que tienen la opción de hacerlo, retiran a sus hijos de estas escuelas.

La situación anterior hace que estas escuelas funcionen en un círculo de desesperanza que trae graves inconvenientes:

- los docentes no poseen expectativas acerca del logro de los niños. Toda la literatura señala que la falta de convicción de los profesores sobre las posibilidades de progreso de los alumnos es el elemento más inhibitor del aprendizaje de los niños (efecto Pigmalión);

¹⁰ Por otra parte, esta asignación fijada por períodos de sólo un año podría acarrear consecuencias contrarias a las que se buscan. Hay antecedentes suficientes para indicar que la estabilidad de los profesores trabajando en el mismo establecimiento por períodos prolongados, es una de las metas que hay que lograr en una política de mejoramiento de la calidad de escuelas pobres. Como se está aplicando la asignación de desempeño difícil puede favorecer la rotación y no la estabilidad de los docentes.

- el juicio negativo de los docentes sobre los niños es asumido por las familias, que ven a sus hijos como "problemas";

- lo anterior daña el autoconcepto que los niños poseen de sí mismos; ellos terminan por considerarse poco capaces y está pérdida de su autoestima limita seriamente sus posibilidades de superación.

Mediante este mecanismo selectivo, que opera sin contrapeso, se produce de hecho la distinción entre escuelas para niños normales y escuelas para niños con problemas. Ahora bien, está demostrado que para mejorar la educación dan más resultado las políticas integrativas que las diferenciales. Si se integra a niños con dificultades escolares a cursos normales, los niños de bajo rendimiento se superan y los normales mantienen el suyo; la política contraria que aísla a los niños difíciles sólo consigue en contadas ocasiones que éstos se superen.

* **Medida propuesta:** que -como norma general- las escuelas y liceos estén obligados a mantener la matrícula a los alumnos repitentes; que cualquier excepción a la norma, fundamentada en el bien de los niños, debe ser aprobada por una Comisión ad hoc nombrada por la Secretaría Regional Ministerial de Educación.

4. Disminuir la selectividad en el ingreso a las escuelas: Hay una tendencia crecientemente selectiva de parte de las escuelas. Este hecho acentúa problemas como los expuestos en el punto anterior: va creando categorías de escuelas con las consecuencias ya descritas.

* **Medida propuesta:** Exigir que todo alumno de primer año básico (o de transición) que postule a la escuela subvencionada más cercana a su domicilio antes de una fecha determinada (por ejemplo, antes del 20 de diciembre del año anterior) deba ser aceptado con prioridad a cualquier otro alumno que posea otra escuela más cercana.

5. Transparencia del uso los recursos: El 92,7% de la matrícula de educación básica del país se financia con fondos públicos y el Ministerio de Educación no tiene atribuciones para controlar su utilización. Este control es ejercido por Contraloría para los municipios que administran su educación, pero no existe ninguna inspección para la educación administrada por privados

* **Medida propuesta:** Establecer la obligación, a los establecimientos subvencionados, de proporcionar una información confiable y pública respecto al uso del dinero que reciben.

6. Mayor autonomía a las escuelas: El proceso de municipalización no ha implicado que las escuelas poseen más autonomía que cuando dependían administrativamente del Ministerio de Educación. Por otra parte, es claro que la perspectiva de la descentralización debe llegar también a las escuelas, las que deberían poseer una creciente autonomía para ir tomando medidas técnicas y administrativas que les permitan responder lo mejor posible a sus respectivas comunidades. Es imposible avanzar en esta línea sin que las escuelas empiecen tener algún nivel de autonomía administrativo financiera, que les permita orientar algunos gastos en función de sus proyectos educativos.

* **Medida propuesta:** Para comenzar a avanzar en la dirección expuesta se propone que se tomen las medidas jurídico-administrativas orientadas a que los establecimientos puedan administrar algunos fondos, por ejemplo los fondos que el Ministerio de Educación, a través de sus Programas entrega para los Proyectos de Mejoramiento Educativo, para reparaciones de los locales escolares, etc¹¹. Adicionalmente se puede ir convenciendo a los sostenedores para que transfieran la administración de algunos items como gastos menores y otros, a las direcciones de las escuelas.

Dos cambios al Estatuto Docente: fijar un tiempo de duración a los cargos directivos; otorgar la asignación de desempeño difícil por plazos relativamente largos (p.e.: por cinco años).

Cuatro medidas generales: prohibir la expulsión de los repitentes de las escuelas; preferencia de ingreso a las escuelas subvencionadas para los niños que habitan cerca de las escuelas; obligación de los sostenedores de dar cuenta pública del uso de los recursos recibidos para educación; dar facultades a las escuelas para administrar recursos económicos.

¹¹ En la actualidad, las escuelas carecen de personalidad jurídica, lo que les impide firmar cualquier tipo de convenio que involucre manejo de recursos.

5. Política de comunicaciones del MINEDUC.

Durante estos cuatro años no ha existido una política de comunicaciones del Ministerio de Educación que sea concebida como parte integrante de la política de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación que se lleva adelante. Esta ha sido una limitante para la efectividad de las políticas en curso, las que deberían haber considerado un componente comunicacional como algo intrínseco a las mismas.

En efecto, para lograr calidad en la educación es necesario reparar y aún construir escuelas y dotarlas de instrumentos y materiales educativos; es imprescindible también adecuar la normativa vigente (calendario escolar, asignación por desempeño difícil...) para favorecer el mejoramiento de la calidad; sin embargo, la efectividad última de la política sólo se logrará si existe un conjunto muy amplio de personas, en primer lugar los profesores y profesoras y enseguida toda la comunidad nacional, que está actuando de otro modo. Se requiere de docentes que han cambiado sus prácticas pedagógicas en orden al logro de niveles superiores de aprendizaje de parte de sus alumnos. Se precisa que la comunidad nacional comience a pedirle cosas distintas a las escuelas. En otras palabras se requiere que el Ministerio de Educación sea capaz de "comunicar" su política de mejoramiento de la calidad.

De lo anterior se desprende que una política de mejoramiento de la calidad de la educación es substantivamente una política de comunicación. El Gobierno como gestor de la política actúa como educador, tiene éxito si logra ser escuchado, si produce un discurso que interpreta a la comunidad, es asumido consensualmente por ella y tiene como consecuencia el cambio de determinadas prácticas sociales.

Para lograr lo anterior es central ofrecer una clave de lectura distinta a la imperante, que permita a la sociedad re-interpretar la educación y que muestre con claridad las nuevas prácticas educativas que responden al discurso que se está proponiendo. Por ejemplo, si hasta ahora el sentido común identifica sin más educación a escolarización, debería llegarse a la identificación de educación con aprendizajes relevantes; si la equidad de la educación se ha entendido como acceso igualitario a una escuela que enseña lo mismo y del mismo modo a todos, debería llegarse a un concepto de equidad que provee tratamientos diferentes para asegurar resultados mínimos comunes a todos. Además, un cambio de discurso interpretativo supone destacar algunos referentes que están anticipando lo que se busca para todo el sistema y están haciendo visibles los nuevos estándares de calidad que se proponen.

En otros términos, el corazón de una política de mejoramiento de la calidad de la educación -y esto vale tanto para el Programa de las 900 Escuelas, como para el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), como para un futuro programa a nivel de la educación media- reside en la capacidad que esta política tenga de cambiar el sentido que la educación posee para la sociedad.

* **Algunas medidas específicas**, para avanzar en la dirección expuesta:

1. Diseño de una política de masiva comunicaciones, dirigida a la opinión pública en general, con temas relativos a criterios para elegir escuela, forma de apoyar a los niños en casa, reportajes sobre escuelas y/o liceos exitosos.
2. Política de comunicaciones orientada al magisterio y al personal de los municipios que se ocupan de la educación y a los funcionarios del Ministerio de Educación, para informar permanentemente de la situación de la educación nacional, de las acciones que se realizan y su justificación técnica.
3. Un instrumento privilegiado de esta política de comunicaciones debería ser la Revista de Educación, lo que supone destinar recursos para mejorar significativamente su calidad y para asegurar que llegue a todos los profesores del país.

4. Además esta política de comunicaciones debería contemplar muchos seminarios y encuentros, a nivel comunal, regional y nacional, con distintos actores claves (investigadores, universitarios, trabajadores, empresarios, políticos, economistas, etc.) para resituar el lugar social de la educación, generar vínculos con distintos sectores y fomentar redes de ayuda que apoyen los esfuerzos de las escuelas, los municipios y el propio MINEDUC en las tareas de mejoramiento de la calidad de la educación.
5. Transparencia sobre los niveles actuales de calidad de la educación y sobre las acciones estatales destinadas a superarlos. Aquí es central la política comunicativa que se realice en torno al SIMCE ¹² y una sistemática cuenta pública de los resultados de los distintos programas de mejoramiento de la educación que lleva adelante el MINEDUC.

Diseñar, como parte integrante de las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, una política de comunicación social que socialice el carácter estratégico de la educación en el desarrollo nacional, oriente la acción de los diversos actores (docentes y familias) y haga públicos los resultados de la educación nacional.

¹² Un punto importante acá es el cómo se publicitan estos resultados; el SIMCE no debe transformarse en un ranking simplista de escuelas y liceos. Debe buscarse, más bien, una forma de presentación de resultados que muestre los avances y/o retrocesos de cada escuela respecto a sí misma.

6. Más tiempo escolar en la Educación Básica.

En Chile las escuelas que atienden a los niños más pobres ofrecen menos tiempo de educación que las escuelas pagadas; más aún, las escuelas rurales, por diversos motivos: dificultades de movilización de los profesores, temporadas de trabajo agrícola y otras, atienden menos tiempo a los niños que las urbanas. Por otra parte, la literatura sobre mejoramiento de la calidad de la educación ha documentado lo obvio: lo que más incide en aprendizaje de los niños es el tiempo lectivo real (tiempo en la tarea). Finalmente, una opción clara de política para el país -a mediano plazo- es dar más horas de clase y por razones de equidad (discriminación positiva) es igualmente claro que hay que empezar este esfuerzo por las escuelas que atienden a los sectores pobres.

* **Medida propuesta:** Se sugiere una modificación a la Ley de Subvenciones que permita otorgar una subvención mejorada a escuelas que atienden a sectores de extrema pobreza y que se comprometen a aumentar, en la misma proporción, el tiempo de atención a sus alumnos y presenta un proyecto sobre la utilización pedagógica de ese tiempo ¹³.

La iniciativa es coherente con la política de mejoramiento de la calidad de la educación básica en curso y complementa lo que se está haciendo a través del MECE y de las 900 escuelas. A diferencia de los PME del MECE, acá la escuela podría orientar los nuevos recursos a gastos de personal; a semejanza de ellos la proposición supone la elaboración de un proyecto por parte de la escuela. A semejanza de las 900 escuelas este proyecto incluye más tiempo real de atención a los niños.

Cobertura propuesta: incorporar al sistema un número de escuelas cada año (que cubran el 3% de la matrícula de básica) por los próximos ocho años (total: 24% matrícula). Esta incorporación sería de carácter indefinido e idealmente el monto de subvención debiera ser de una USE y media.

¹³ El origen de esta idea fue una contrapropuesta a un Proyecto de Ley que presentó el diputado Aguiló, para ser comentado en el MINEDUC.

Requisitos:

1. Pertenecer al 10% de escuelas más vulnerables de la región (índice JUNAEB), que todavía no han sido beneficiadas por la medida. 2. Presentar un proyecto de mejoramiento de la calidad, en el que se justifique lo que se hará en el mayor tiempo de atención a los alumnos, para que todos los niños de esa escuela aprendan.

Otras ventajas de la medida son: 1. Administrativamente es fácil de aplicar, basta controlar el índice de vulnerabilidad de la escuela y crear un jurado técnicamente idóneo y socialmente legítimo. 2. Es posible prever una demanda social fuerte por estas escuelas que tendrían la posibilidad de dar más atención a los niños, por lo cual asegurarían su matrícula y estarían en condiciones de ir mejorando su estrategia pedagógica. 3. La iniciativa abriría una perspectiva de mediano plazo interesante, tendiente a alargar el tiempo escolar a toda la educación gratuita. 4. La medida aumenta el empleo docente.

Se sugiere una modificación a la Ley de Subvenciones que permita otorgar una subvención mejorada a escuelas que atienden a sectores de extrema pobreza y que se comprometen a aumentar, en la misma proporción, el tiempo de atención a sus alumnos y presenten un proyecto sobre la utilización pedagógica de ese tiempo

7. Estimación Económica de las medidas propuestas

A continuación se hace un ejercicio de estimación presupuestaria. Se toma como base el gasto de educación básica en 1991, equivalente a 163.723,9 millones de pesos nominales ¹⁴, y se trabaja con un 5% de esa cantidad.

El problema de la cifra anterior es que no incluye la educación particular subvencionada ni el aumento del Presupuesto en 1992, por lo cual se trata de una cifra subestimada. En todo caso es un primer ensayo que permite una estimación gruesa, tanto de la cifra global que se tiene delante, como de los costos relativos de las medidas propuestas.

ESTIMACION ECONOMICA DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS (Cálculos en base al 5% del gasto en ed.básica 1991)

Actividad	Costo anual	% (en mill.\$)
Continuación Programa 900 Escuelas	\$1.000,00	12,22
Emulación escuelas mejores Incentivos docentes:	\$409,30	5,00
* por permanencia en escuelas	\$409,30	5,00
* por especialización en 1ro y 2do	\$272,87	3,00
Aumento salarios por acreditación	\$409,30	5,00
Política de comunicaciones	\$400,00	4,89
Más tiempo escolar escuelas pobres	\$613,95	7,50
Otros aumentos de salarios docentes	\$4.671,28	57,39
TOTAL	\$8.186,00	100,00
NOTA: Los aumentos de salarios por mérito suman:	\$1.500,77	18,00
NOTA 2: La suma total de aumento de salarios es:	\$6.172,05	75,39

¹⁴ Cifra entregada por la División de Planificación y Presupuesto del MINEDUC.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN (MECE).

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) del Ministerio de Educación, corresponde al principal esfuerzo del Gobierno de Chile por mejorar la calidad de los insumos, procesos y resultados del sistema escolar, y la equidad de su distribución. El centro de atención del Programa es la escuela básica, pero también se propone ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar, estudiar alternativas de reformas institucionales y curriculares para la educación media, y mejorar la gestión del Ministerio de Educación.

Desde el período gubernamental del Presidente Frei (1964-1970) no había en el país un esfuerzo integral comparable de inversiones en el sector educacional. El monto del programa asciende a US\$ 243 millones; el **Banco Mundial** aporta US\$ 170 millones y el presupuesto nacional el resto. El 74% de los recursos corresponden a inversiones en educación básica; el 16.3% a inversiones en el nivel pre-escolar; el 10% restante se distribuye entre las inversiones destinadas a modernizar la gestión del Ministerio de Educación y las necesarias para fundar una política de mejoramiento de la educación media.

El Programa MECE comenzó a ser ejecutado en 1992 y tiene una duración de seis años.

Fundamentos.

El nombre del Programa precisa las dos grandes metas de la política gubernamental en educación: calidad y equidad. La que asume también como orientaciones centrales los criterios de participación, de descentralización y de apertura del sector educacional a su entorno. La política se lleva a la práctica mediante una combinación de instrumentos normativos y de intervención directa del estado (definición de políticas generales, del curriculum mínimo obligatorio, focalización de recursos, apoyos pedagógicos a escuelas deficitarias, y evaluación) y de instrumentos de coordinación e incentivos propios del mercado.

Líneas de acción del Programa MECE en Educación Básica.

El Programa MECE/Educación Básica se articula según una doble estrategia: por un lado, mejorar las condiciones de trabajo de las escuelas básicas financiadas públicamente; por otro, introducir innovaciones en sus procesos, para hacer más efectivos y relevantes sus resultados. El esquema siguiente ordena las líneas de acción del Componente Educación Básica del Programa MECE de acuerdo a esta distinción.

**Programa MECE- Educación Básica:
Líneas de Acción.**

- a) Mejora de condiciones e insumos de la enseñanza.
1. Inversiones en infraestructura.
 2. Inversiones en textos y materiales didácticos;
 3. Programa Bibliotecas de Aula.
 4. Programa de Salud Escolar.
 5. Programas de Perfeccionamiento Docente.
- b) Innovaciones para el enriquecimiento del proceso educativo.
1. Descentralización pedagógica: Proyectos de Mejoramiento Educativo.
 2. Programa de atención especial a escuelas rurales.
 3. Red informática en escuelas de pobreza.

a.- Mejora de condiciones e insumos de la enseñanza.

Se busca elevar en forma sustancial el piso de condiciones en el que los profesores y alumnos de la educación subvencionada trabajan; desde reparar los espacios físicos hasta dotar de libros y materiales didácticos, pasando por el cuidado de la salud de los niños y la actualización profesional de los profesores. Los programas en ejecución contemplan la reparación de la infraestructura de 2.500 escuelas municipales (un 47% del total), de modo de impedir que las carencias de las edificaciones (vidrios rotos, insuficiente iluminación, baños en mal estado) actúen como 'ruido' respecto al trabajo de niños y profesores. Se está distribuyendo 5 millones de libros de texto al año, con lo cual el 90% de los alumnos que asiste a escuelas subvencionadas, tanto municipales como particulares está recibiendo textos de las asignaturas básicas (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales). Además, para enriquecer las competencias lingüísticas de base de los alumnos y facilitar la inculcación de hábitos de lectura, se está instalando pequeñas bibliotecas --entre 35 y 60 libros cada una-- en cada sala de los primeros cuatro grados (24.500 bibliotecas de aula). Se agrega a las inversiones en textos y libros, una línea de inversión en materiales didácticos (juegos didácticos y material de apoyo a la enseñanza de la lectura, escritura y matemática). Por último, las políticas de elevación de las condiciones de base en que trabajan las escuelas contemplan un programa de salud escolar a través del cual los profesores examinan a todos los niños al ingresar a la escuela en primero básico y los monitorean después, remitiéndolos al sistema de salud para su atención. Estas acciones, salvo la línea de infraestructura, se aplican al conjunto de la educación básica subvencionada, sin hacer distinciones entre escuelas municipales y particulares.

Una línea adicional del Programa incluye programas de perfeccionamiento docente, tanto en contenidos y metodologías de las asignaturas centrales del currículum de básica, como en la preparación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo en las escuelas.

Estas inversiones y acciones referidos enriquecerán, en una forma que no tiene precedentes en las últimas dos décadas, los contextos de trabajo escolar. El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad va más allá y se plantea innovaciones en la forma de trabajo de las escuelas.

b.- Innovaciones para el enriquecimiento de los procesos.

El norte de estas innovaciones es mejorar los procesos de aprendizaje en las disciplinas fundamentales --lenguaje, matemáticas, comprensión del mundo social (ciencias sociales) y comprensión del mundo material (ciencias naturales)--, así como aminorar en forma significativa las diferencias de rendimiento observables hoy en día entre las escuelas rurales y urbanas pobres, y las del resto del sistema. A continuación se describen tres líneas de acción del programa, ellas apuntan a redefinir gradualmente, la labor de las escuelas, transformando la relación de los profesores con su quehacer y abriendo las escuelas a nuevos horizontes, tanto de su medio inmediato, como de las fronteras de la informática y las comunicaciones.

Hacia nuevas formas de producción de la calidad educativa: descentralización pedagógica.

La línea de acción que se ha dado en llamar Descentralización Pedagógica es la innovación más importante del Programa. Consiste en un conjunto de medidas orientadas a ofrecer la oportunidad a las escuelas para que diseñen Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), los que una vez formulados en cada escuela, compiten por recursos públicos especiales para su ejecución.

Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en el cual el currículum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos, hasta el detalle, por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a una relación más funcionaria que profesional con su quehacer. El norte de la descentralización pedagógica es cambiar esta situación, mediante el traspaso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores. En concreto, ellas tendrán la posibilidad de definir autónomamente sus propios proyectos de mejoramiento educativo y contarán, para ello con:

- a) un sistema de supervisión renovado por parte del Ministerio de Educación, orientado a apoyar a las escuelas en la formulación y realización de sus Proyectos de Mejoramiento .
- b) un Fondo de Recursos para la realización de los proyectos de mejoramiento, al que las escuelas podrán postular sus proyectos.

El objetivo de la descentralización pedagógica es lograr una activación de las capacidades de innovación y autonomía pedagógica de los profesores y un cambio en la cultura organizacional de las escuelas. Los PME se visualizan como una ocasión, para generar en cada escuela, un trabajo cooperativo orientado al logro de resultados y tensionado por el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y por la búsqueda de respuestas educativas acordes con las necesidades y características de su medio.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo de las escuelas deben tener como objetivos específicos elevar los niveles de logro en las áreas culturales básicas (lecto-escritura y matemática, ciencias naturales y sociales), y las capacidades cognitivas asociadas a los procesos de aprender a aprender, así como en relación a otros objetivos fundamentales definidos para la educación básica del país ¹⁵.

¹⁵S Ejemplos de PME se refieren a "laboratorio de ciencias naturales", "teatro escolar", "investigación por alumnos en ciencias sociales", "taller de aprendizaje y de desarrollo

El Mineduc ya ha firmado convenios con 440 escuelas básicas para la ejecución de otros tantos Proyectos de Mejoramiento Educativo, los que fueron seleccionados como los mejores de un total de 1.200 escuelas que presentaron proyectos en 1992. El monto de los PME varía, según la matrícula de la escuela, entre un mínimo de US.\$ 2.700 y un máximo de US.\$ 8.000, a lo que se agrega un paquete de tecnología educativa (videos, grabadoras, mimeógrafos, etc), por un valor de US.\$ 1.500. Los PME pueden tener una duración de entre dos y tres años. En los seis años de duración del proyecto se considera financiar 5.000 proyectos. En la selección de los PME opera un criterio de discriminación positiva, de modo que 4.600 PME serán asignados a escuelas de riesgo educativo alto y medio, y sólo 400 a escuelas de bajo riesgo educativo.

La corta experiencia de ejecución de esta línea por parte del Ministerio de Educación y de las escuelas, revela que el objetivo de introducir cambios en la cultura organizacional de éstas no es utópico. La introducción de la lógica de diseño y ejecución de proyectos, así como de obtención y uso de recursos para el mejoramiento de la calidad por las escuelas, desata en éstas todos o algunos de los siguientes procesos: i) comunicaciones horizontales entre los profesores de las distintas asignaturas y/o gradps; ii) procesos de reflexión socio-educativa y pedagógica sobre la escuela y su quehacer como sistema y no parcelada por asignaturas, o profesores, o cursos; iii) nuevas relaciones de gestión menos burocráticas. La necesidad de priorizar las acciones constitutivas de un PME, ubicarlas en las rutinas de la escuela y costearlas, tienden a situar a los profesores en un marco de **relaciones de gestión**, y no sólo de cumplimiento de normas externas; iv) en muchos casos, los padres y/o la comunidad de una escuela ganadora de un PME, aportan su cooperación y recursos adicionales para la ejecución del proyecto, con lo que se logra no sólo aumentar el volumen de éste sino abrir la escuela y sus profesores a su medio externo.

2. Atención especial a escuelas rurales.

En Chile, el 20% de la matrícula de educación básica asiste a escuelas rurales. Sus promedios de rendimiento son marcada y sistemáticamente inferiores a los promedios nacionales. Una política educacional que toma en serio el valor de la equidad, debe focalizar recursos y discriminar positivamente a las escuelas rurales ¹⁶.

El sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas, --un curriculum idéntico a lo largo del país--, como por su ethos esencialmente urbano, no ha tenido políticas específicas, en las últimas décadas, para el medio rural. En los hechos, esta 'no atención', discrimina en contra de los aprendizajes de la niñez rural y a dejado al magisterio rural en una situación de total aislamiento. Para las políticas del actual Gobierno, el revertir esta situación pasa fundamentalmente por redefiniciones curriculares y de las prácticas de los profesores en un sentido que hace de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo, sino el punto de partida valorado y necesario del trabajo de la escuela.

personal y social", "desarrollo de materiales de enseñanza y aprendizaje", "actividades culturales conjuntas de grupos de padres alumnos y profesores", etc. Los PME pueden ser tan variados como diferentes sean los diagnósticos de problemas y propuesta de soluciones de las escuelas.

¹⁶ El argumento vale igual para las escuelas urbano-marginales. Sin embargo el Programa MECE no necesitó iniciar una línea de trabajo especial para estas escuelas, ya que ellas -así como las escuelas rurales sin cursos combinados- vienen siendo atendidas desde 1990 por el Programa de Mejoramiento de la Calidad de Escuelas Básicas de Sectores Pobres (o Programa de las 900 escuelas).

Lo señalado no implica ruralizar la escuela en el sentido de que su transmisión cultural se limite a lo local. Eso sería atentar seriamente contra la equidad. La escuela debe partir de lo que los niños portan, pero no terminar allí; debe hacerlos "viajar" a los saberes y lenguajes universales, de una 'ciudadanía completa en la modernidad', y al mismo tiempo valoradora-potenciadora de su medio y de su cultura. Por eso el desafío aquí es especialmente complejo y fundamentalmente curricular y metodológico. El Programa MECE en este aspecto consta de tres líneas articuladas de acción:

- a) diseño de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento, lo cual se ha traducido en un **Manual de Desarrollo Curricular** para escuelas uní, bi y tridocentes, que constituye el núcleo del trabajo de capacitación de los profesores;
- b) capacitación docente, que en su modalidad busca superar el aislamiento del docente rural y dejar establecidos microcentros que reúnen mensualmente a los docentes de diversas escuelas;
- c) por último, la estrategia de mejoramiento también incluye el diseño y producción de textos especialmente formulados para los contextos de las escuelas rurales multigrado y las correspondientes guías para los maestros.

3. Red informática en las escuelas pobres.

El rol de la computación en la escuela es uno de los tópicos universalmente disputados en la discusión sobre política educacional. La pregunta que el Ministerio de Educación de Chile está buscando responder no se refiere a si es conveniente o no introducir computadores en las tareas de la escuela, -de hecho ya hay miles de computadores en las escuelas tanto municipales como privadas subvencionadas-- sino a la modalidad de tal implantación.

Al respecto el Programa MECE contempla un proyecto piloto de 'red interescolar de comunicaciones por computador', que pasa por instalar tecnología informática de punta en escuelas marginales urbanas y rurales, con la intención de aumentar luego la experiencia.

El principio de base del proyecto es la creación de un 'red de comunicaciones' orientada a expandir en forma radical los contextos de aprendizaje de la escuela, al comunicarla no sólo con los profesores y alumnos de otras escuelas vecinas y lejanas (incluso de otros países), sino al mantenerla conectada en forma permanente con el mundo de la universidad. El nodo central de la red es una universidad.

Un segundo principio es que no se trabaja con programas educativos producidos comercialmente sino con un software creado en el marco del mismo proyecto y que se irá modificando con la experiencia acumulada por la red.

Un tercer principio de la estrategia de este proyecto es que lo fundamental a entender, desde el punto de vista del diseño de los programas y la experiencia, son las relaciones de trabajo de la escuela y sus rutinas. El objetivo es introducir en éstas, en la forma más transparente posible, los nuevos medios representados por la computación.

Finalmente, un cuarto principio de esta línea de acción, fue diseñar la red de modo tal que admita la progresiva inclusión de escuelas que ya tienen computación, tanto privadas como públicas.

PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS

El PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE ESCUELAS BÁSICAS DE SECTORES POBRES¹⁷, se propone elevar el rendimiento en escuelas básicas gratuitas, ubicadas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana en las trece regiones del país. El Programa focaliza su acción en los establecimientos que presentan mayores déficit de calidad determinados por la prueba SIMCE que se aplica a los cuartos años básicos cada dos años¹⁸.

Su objetivo es mejorar el aprendizaje de los niños de 1er a 4to grado en las áreas de lectura, escritura y matemática, base fundamental de los restantes aprendizajes. Para ello se desarrollan acciones tanto con los niños como con sus profesores. Además se han distribuido materiales educativos y efectuado reparaciones en la infraestructura física de los establecimientos municipales.

Los ejes orientadores de este Programa, se basan en la política educacional del gobierno, la que busca:

* El mejoramiento cualitativo de la educación, para garantizar a todos los niños chilenos el aprendizaje efectivo de las habilidades y competencias básicas para vivir en una sociedad democrática y en desarrollo.

* Una mayor equidad en la distribución de la educación, lo que supone hacerse cargo de las diferencias con que los niños ingresan al sistema, dando más oportunidades a los más necesitados para garantizar niveles aceptables de aprendizaje de parte de ellos. En efecto, la igualdad de oportunidades implica una discriminación positiva, en favor de las poblaciones que poseen un mayor riesgo de no lograr la adquisición de los aprendizajes elementales.

* La educación es tarea de todos. El Estado es conductor de un proceso al cual llama a participar a toda la comunidad nacional. Es preciso lograr que toda la comunidad se integre a la solución de los problemas educacionales y que cada comunidad específica se relacione con sus escuelas.

¹⁷ Este Programa se inició en marzo de 1990, al día siguiente de asumir el Presidente Aylwin, lo que fue posible gracias a las donaciones de los Gobiernos de Suecia y Dinamarca.

¹⁸ En principio se incorporan al Programa el 10% de las escuelas con peores puntajes de cada región del país.

Principales líneas de acción¹⁹

* Mejoramiento de la infraestructura:

Reparación de la planta física de las escuelas municipales, dando prioridad a aquellas reparaciones que, a juicio de los profesores, pueden tener más influencia en el rendimiento escolar y a aquellas que no pueden postergarse sin poner en peligro la seguridad de los niños.

* Bibliotecas de aula y material didáctico.

Se adquirió libros de textos para complementar lo que las escuelas recibían, de modo que todos los alumnos de primero a cuarto año básico tuviesen los textos de las asignaturas fundamentales.

Se ha dotado a los dos primeros años básicos de las escuelas atendidas por el Programa de una biblioteca de aula, que contiene unos 40 libros infantiles por sala de clase.

Además se puso a disposición de cada una de estas escuelas grabadoras portátiles para ser utilizadas en el proceso de lecto-escritura. Es fundamental para los niños de sectores populares vivenciar la funcionalidad del aprender a leer; un procedimiento simple es tener cuentos grabados de modo que el niño pueda ir mirando el libro y oyendo el cuento. También es importante para ligar la cultura oral del niño y de su ambiente con la cultura letrada de la escuela, que los niños cuenten cuentos, que éstos se graben y después se transformen en "textos" para uso de los niños. Con este objeto se proporcionó a cada escuela un sistema de reproducción de materiales (ditto o mimeógrafo).

También se proveyó a las escuelas de materiales didácticos para apoyar la enseñanza en lenguaje y matemática.

* Talleres de Profesores:

Se ha ofrecido perfeccionamiento a los profesores y profesoras de 1o. a 4to. año básico de las escuelas beneficiadas, destinado a elevar su capacidad técnica para lograr un aprendizaje efectivo de los estudiantes. Este perfeccionamiento está centrado en la metodología de la enseñanza de las destrezas culturales básicas (lectura, escritura y matemática) y tiene en cuenta también enfoques y metodologías para favorecer la comprensión del entorno cultural, las relaciones escuela-comunidad, el fomento de la creatividad de los niños.

Este perfeccionamiento es gratuito y se ha integrado a la práctica habitual de las escuelas. Se realiza en el tiempo de servicio del profesor en sesiones semanales.

Los talleres han abierto un espacio para un trabajo participativo y autónomo de los maestros. Han centrado su quehacer en el análisis de problemas críticos específicos del proceso enseñanza-aprendizaje de la lectura, escritura y matemática y en la búsqueda de herramientas adecuadas para su superación. Los talleres han permitido a los docentes apropiarse de su práctica pedagógica, como un dominio en el cual pueden ser innovadores y sobre cuyos resultados tienen

¹⁹ Desde 1992 el Programa de las 900 Escuelas se concretó en las acciones de apoyo pedagógico (a saber, Talleres de Profesores, Talleres de Aprendizaje, Apoyo a Directivos); las líneas de infraestructura y dotación de materiales fueron asumidas por el MECE.

* Talleres de Aprendizaje:

Estos talleres atienden a niños de 3º y 4º año básico que presentan retraso escolar. Se trabaja con grupos de entre 15 a 20 niños, conducidos por jóvenes monitores de la comunidad. Funcionan en horario alterno al de la escuela y se realizan dos veces por semana.

Las actividades de los talleres persiguen reforzar la enseñanza escolar y simultáneamente elevar la autoestima y la creatividad de los niños, a través de una metodología activo-participativa que incorpora el juego como elemento educativo. Además los niños reciben para su trabajo cuadernos especiales, para que ejerciten en sus hogares lo aprendido en la escuela.

Los monitores son seleccionados por el director y los docentes de la escuela y son capacitados por los supervisores técnicos del Ministerio de Educación.

* Apoyo a docentes directivos:

Se han elaborado materiales educativo que permiten a los directores de las escuelas trabajar con sus equipos docentes la concepción e implementación de un proyecto de mejoramiento de la escuela, que integre las diversas líneas del Programa y facilite la participación de profesores, padres y alumnos. Se produjeron unidades para tratar los temas: Vocación e Identidad de la Escuela, Calidad de la Educación, Evaluación Participativa, Apoderados y Alumnos. Además se ha desarrollado una línea de capacitación de directores en Gestión Educativa.

* Evaluación.

El programa contempla una línea permanente de evaluación externa, que permite ir conociendo el desarrollo de cada una de sus líneas y determinando cómo se han ido apropiando de la propuesta los distintos actores. Anualmente se aplica una prueba de rendimiento a una muestra de escuelas, para establecer la influencia del Programa en el rendimiento. Las diversas evaluaciones del Programa realizadas hasta ahora han sido positivas.

La primera evaluación externa realizada en 1990-91 mostró un mejoramiento significativo de los aprendizajes de los niños (avance de más de un 5% en lenguaje y de más de un 12% en matemática); además, el incremento fue significativamente mayor en el grupo de escuelas que estaban peor. La misma evaluación documentó una muy alta aceptación del Programa por parte de los docentes y directores de las escuelas y el gran aprecio que concitó de parte de los supervisores del MINEDUC que vieron en él una forma de concretar de la función de apoyo técnico-pedagógico pedida a la supervisión.

Evaluaciones externas de los Talleres de Aprendizaje (1990 y 1992) mostraron la efectividad de esta componente del Programa, tanto en relación a sus objetivos específicos (aumento de la autoestima y del rendimiento escolar de los niños), como en relación con otros aspectos: efectos positivos en los jóvenes monitores, mejoramiento de las relaciones escuela-familia y escuela-comunidad.

Finalmente, los resultados del SIMCE (1990 y 1992) señalaron que las escuelas participantes en el Programa mejoran más que el resto de las escuelas del país. A partir de los logros obtenidos en las pruebas SIMCE, las escuelas que superan los promedios regionales, dejan de recibir esta atención focalizada y quedan en condiciones de elaborar autónomamente su Proyecto de Mejoramiento Educativo.