

Políticas de calidad y equidad en contextos descentralizados: el caso chileno

Ricardo Lagos
Ministro de Educación, 1990-1992.

A lo largo de la década de 1980, el sistema escolar de Chile experimentó cambios drásticos en su organización institucional y administrativa. En el contexto de un régimen autoritario de las Fuerzas Armadas, fueron aplicadas políticas de **descentralización y privatización** que significaron el traspaso de la administración de los establecimientos desde el Ministerio de Educación a las Municipalidades, de las cuales el país cuenta con poco más de trescientas, y una expansión del sector de escuelas de propiedad privada pero financiadas por el estado, cuya matrícula pasa de un catorce por ciento del sistema escolar en 1980 a poco más de treinta por ciento en 1990. Con independencia de este doble proceso de descentralización y privatización, los resultados de aprendizaje en la educación primaria muestran, tanto al inicio como al final de la década pasada, una pobre calidad de los promedios nacionales en castellano y matemática y una gran desigualdad por niveles socio-económicos.

816 01

La crítica principal del gobierno democrático que asume en marzo de 1990 a las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los años 80, es que éstas junto con traspasar la administración a nuevos agentes (comunales y privados), disolvieron la responsabilidad del estado respecto de la

obtención de mínimos nacionales de calidad, así como respecto a los esfuerzos por obtener una disminución significativa de las desigualdades en la distribución social de los aprendizajes.

Para el nuevo gobierno las formas descentralizadas de organización de la educación son potencialmente más eficientes en la ejecución de recursos, establecen mejores condiciones de **accountability** del sector y pueden crear espacios para el ejercicio de la autonomía profesional de los profesores, con efectos positivos sobre la calidad. Al mismo tiempo, sin embargo, pueden producir dinámicas de atomización socio-cultural y aumentos en la desigualdad, si es que cada comunidad termina teniendo una educación correspondiente a su poder económico y cultural. La nueva política considera tanto las potencialidades como los riesgos señalados, y es **double-pronged**: apunta tanto a expandir la descentralización, traspasando nuevas responsabilidades a las escuelas, como a la ejecución desde el centro del sistema de programas nacionales de mejoramiento de la calidad y compensatorios de desigualdades.

De este modo, las políticas educacionales puestas en marcha a partir de 1990 no cuestionan el marco institucional descentralizado establecido en la década anterior, ni tampoco el papel del sector privado, pero otorgan un papel activo al Ministerio de Educación en el logro de mejoras sustantivas en la calidad de la educación a nivel nacional, y en la aplicación de programas de discriminación positiva en favor de los grupos que

exhiben más pobres resultados educativos.

Tres programas dirigidos al nivel primario concretizan estas orientaciones: en primer término, un programa compensatorio para la atención del diez por ciento de escuelas, urbanas y rurales, con más pobres resultados, conocido como Programa de las 900 Escuelas; en segundo término, un programa dirigido al mejoramiento del proceso educativo en las escuelas rurales; por último, un programa de 'descentralización pedagógica' orientado a que las escuelas produzcan sus propios proyectos de mejoramiento educativo, los cuáles compiten por recursos públicos para su ejecución.

Programa de las 900 escuelas.

La primera acción del Gobierno en el sistema escolar fue la implementación de un programa destinado al diez por ciento de las escuelas del sistema público con más pobres resultados en las pruebas nacionales de rendimiento. Inicialmente fueron 969 escuelas pero en 1991 se estaba atendiendo a 1.278. El Programa busca mejorar los rendimientos en lenguaje y matemáticas, así como la autoestima y capacidad de comunicarse de los niños de primero a cuarto básico. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos del sistema de supervisión de las escuelas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad que han finalizado su educación secundaria para apoyar el trabajo docente con los alumnos más rezagados, y una fuerte

inyección en textos renovados y materiales educativos a las escuelas.

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

El Programa de las 900 escuelas está concebido como una **unidad de tratamiento intensivo** por parte del estado a las escuelas que exhiben los más pobres rendimientos. Las escuelas del programa que exhiben mejoras en los aprendizajes de sus alumnos --medidos por las pruebas nacionales de rendimiento del 4to año básico--, salen del "tratamiento intensivo". Luego de dos años de acción, 270 escuelas salieron del programa, al haber superado su condición de 'alto riesgo educativo'.

Programa de mejoramiento de las escuelas rurales.

En Chile, un veinte por ciento de la matrícula del nivel primario es de tipo rural y con resultados de aprendizaje sistemáticamente más bajos que los promedios nacionales. El problema que la política intenta resolver en este punto es la distancia cultural entre la escuela y el medio rural. Esta distancia es abordada mediante la formulación de un curriculum y unas formas pedagógicas relevantes para un medio respecto al cual el sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas, --un curriculum idéntico a lo largo del país--, como por su ethos esencialmente urbano, no ha tenido programas especiales. De hecho esto significa que el país tiene un sistema que por 'no atención', discrimina en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las políticas del actual gobierno, el revertir esta situación pasa fundamentalmente por redefiniciones curriculares y de las prácticas de los profesores en un sentido que hace de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo, sino el punto de partida valorado y necesario del trabajo de la escuela. Tales redefiniciones se concretan en un programa que incluye procesos de redefinición curricular y metodológica, trabajo en talleres que agrupan a los profesores de un área geográfica, y diseño y desarrollo de textos y guías especiales para el contexto rural.

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, propios de una ciudadanía completa en la modernidad, y al mismo tiempo valoradora de su medio y de su cultura.

Descentralización Pedagógica: Proyectos de Mejoramiento Educativo.

El programa más ambicioso de la nueva política tiene por objetivo cambiar las prácticas de los profesores, de un modelo **funcionario** a un modelo **profesional**, a través de la introducción de concursos de proyectos de mejoramiento educativo de las escuelas. Estos proyectos implican el paso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, las que tienen la posibilidad de definir autónomamente, y con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico otorgados por el Ministerio de Educación, sus propios proyectos de mejoramiento educativo. Ejemplos de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) incluyen: desarrollo de materiales de enseñanza en cualquiera de las cuatro áreas foco del programa --matemáticas, castellano, ciencias naturales y ciencias sociales--; promoción de experiencias de teatro y radio escolar; creación de huertas escolares; publicación por alumnos y profesores de un diario escolar; organización de un laboratorio de ciencias, etc.

Los Proyectos de Mejoramiento Educativo de las escuelas pueden variar en múltiples direcciones. La única restricción es que 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.

Los PME apuntan directamente a mejorar los aprendizajes de los alumnos. Indirectamente tienen como propósito fundamental obtener un tensionamiento de nuevo tipo en la organización escolar --por la introducción de la lógica de proyectos y utilización de recursos propios-- en pos de objetivos de mejora de la calidad de su quehacer.

Entre 1992 y 1996 el Ministerio de Educación financiará 5.000 proyectos de mejoramiento por un total de US\$. 30 millones, los cuales serán asignados sobre bases competitivas entre las poco más de ocho mil escuelas básicas subvencionadas del país, siguiendo principios de discriminación positiva, de modo que 4.600 PME serán asignados a escuelas de riesgo educativo alto y medio, y sólo 400 a escuelas de bajo riesgo educativo (o con mejores resultados).

La estrategia adoptada por Chile para el mejoramiento de la

calidad y equidad de la educación de sus mayorías, combina acciones propias de un sistema centralizado con un esfuerzo mayor por incentivar la capacidad de iniciativa propia y definición autónoma de políticas de mejoramiento por las escuelas, recurriendo así a formas descentralizadas, 'livianas' y a 'control remoto' de coordinación del sistema. Esta articulación de principios organizativos distintos se ve necesaria en función de objetivos de calidad como de equidad. En efecto, no es posible imaginar una educación relevante y de calidad en una sociedad diferenciada y en acelerado proceso de cambio, si no es a través de principios organizativos descentralizados, en los que las escuelas sean capaces de diseñar sus propia oferta educativa, al interior de ciertos parámetros nacionalmente acordados. A ello apuntan los PME. Al mismo tiempo, no es pensable una educación equitativa, sin una acción estatal de nivel nacional, compensatoria en lo educativo de desigualdades socio-culturales presentes en la sociedad. A tal accionar centralizado responden tanto el Programa de las 900 Escuelas, como el Programa Rural referidos.

Una oferta diferenciada para el logro de resultados educativos similares, que es el objetivo mayor de una política educacional responsable y moderna en el Chile de la década de los Noventa, requiere tanto de formas centralizadas y públicas como descentralizadas y privadas, de organización del sistema educativo. En la adecuada integración de lo que en el pasado se

vio como contradictorio, trabajan hoy en día los actores de la educación chilena.