

Las políticas educacionales del gobierno de la transición (Chile, 1990-1994)

Cristián Cox

Coordinador Nacional del Programa de Mejoramiento
de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE). Ministerio de Educación

Dos factores de contexto definen en Chile las relaciones entre sociedad, Estado y educación en el inicio de la última década del siglo, como un período marcadamente diferente a los veinte años anteriores. El primero de estos factores es, por cierto, el fin del régimen de las Fuerzas Armadas, y con ello el cierre del largo conflicto entre proyectos irreconciliables de nación, dominante desde inicios de los años setenta. La transición es, desde esta perspectiva, sinónimo de consensos en la sociedad y en el Estado respecto de las orientaciones fundantes de un proyecto de país en los ámbitos de la economía y la política.

El segundo factor, íntimamente ligado al primero, es la prioridad que se otorga, tanto en el sistema político como en la sociedad, con independencia de ideologías y alineamientos partidarios, a la mejora sustantiva de la calidad y equidad de la educación. Esto es, de las instituciones especializadas en la conservación, transmisión y creación de conocimiento. Y ello orientado tanto al crecimiento en un contexto de economía abierta, como a la obtención de una sociedad moral y políticamente integrada.

Los consensos posibilitan, por primera vez en dos décadas, una relación del sistema político con la educación en términos *nacionales*. A la vez, el abordar desde una perspectiva nacional el sistema educativo y sus relaciones con la sociedad pone en primer plano, de manera también sin precedentes en los últimos veinte años, el crítico rol del conocimiento y la formación de recursos humanos en la modernización que el fin de siglo plantea.

Lo señalado coincide asimismo con el fin de un ciclo en el desarrollo del sistema educacional chileno, como en los de América Latina en general. Este ciclo se inició en la posguerra y que se caracterizó por políticas de expansión de los sistemas, centradas en el esfuerzo estatal por aumentar la cobertura hasta abarcar a la totalidad de los grupos de edad del caso. El nuevo ciclo consiste en el paso, gradual y a distintos ritmos según los países, a políticas centradas en el esfuerzo por mejorar la calidad de la oferta educativa. Intrínseco a estos procesos es un cambio en las categorías de pensamiento sobre el rol del Estado y sus modalidades de intervención en educación.

En el caso de Chile, las políticas del gobierno de la transición son inseparables de un nuevo marco de ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de gestión de los sistemas educativos. En él, diversos principios —de descentralización, diversificación de las fuentes de financiamiento y competencia por recursos, focalización de la acción estatal y principios de discriminación positiva, y la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas e instituciones— permiten hablar de un nuevo paradigma en política educacional.¹

El propósito de este trabajo es describir los rasgos fundamentales de las políticas educacionales del gobierno de la transición en Chile referidas al sistema escolar. En su primera parte se describe la organización institucional del sistema escolar chileno y se caracterizan sus problemas centrales al cierre de la década pasada, luego de una reforma descentralizadora y privatizadora aplicada por el régimen autoritario. La segunda sección trata de las políticas de calidad y equidad actualmente en curso en el sistema escolar, distinguiendo los niveles primario y secundario. En la sección final se cambia de plano, pasando de la descripción de políticas educacionales a un análisis de sus orientaciones y medios, en el marco mayor de las transformaciones que está experimentando el papel de estado en este campo.

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y PROBLEMAS PRINCIPALES

Chile tiene un sistema escolar organizado en un nivel primario de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años; y un nivel secundario, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su currículum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario; y otra de tipo vocacional (técnico-profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 5 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas; no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etáreo de 4 a 5 años.

Los sistemas preescolar y escolar atendieron en 1992 una matrícula de 3.1 millones: prácticamente 400 mil niños (entre 2 y 5 años) en preescolar; poco más de dos millones en educación básica y poco menos de 700 mil jóvenes en educación media. Mientras la cobertura de la educación básica es prácticamente universal —oscila entre 91 y 96 por ciento desde comienzos de la década de 1970—, la de la educación secundaria experimentó una fuerte expansión en la última década, pasando de 65 por ciento en 1982 a 80 por ciento en 1990, para bajar levemente en 1992 (78,8 por ciento). La cobertura del nivel preescolar, en tanto, alcanzó a 28,4 por ciento del grupo 2-5 años en 1990 y experimentó una expansión significativa en los últimos tres años, alcanzando a 33 por ciento en 1992. Por otro lado, las cifras del Cuadro 1 revelan que la matrícula del nivel primario ha decrecido en términos absolutos en la última década, por caída de la tasa de natalidad a partir de 1970, sin alterar significativamente su cobertura.

Cuadro 1. Chile: Matrícula y cobertura del sistema escolar por niveles 1981-1992.

	1981		1990		1992	
	Matrícula	Cobertura %	Matrícula	Cobertura %	Matrícula	Cobertura %
Preescolar (2-5 años)	171.021	—	330.081	28,4	397.000	33,0
Básica (6-13 años)	2.139.319	95,2	1.991.178	91,3	2.034.839	—
Media (14-17 años)	554.749	65,0 (*)	719.819	80,0	675.073	78.8
General	392.940	—	464.423	—	410.896	—
Técnica	161.809	—	255.396	—	264.777	—

(*) 1982.

Fuentes: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística, 1991*; Ministerio de Educación, Programa MECE, Componente Preescolar, Santiago 1993; Gobierno de Chile, *Metas de Acción en Favor de la Infancia*, Santiago, 1993.

El sistema escolar es atendido por poco más de 120 mil profesores (126.838 en 1991), con 16 o más años de educación formal. Sólo 1,4 por ciento de los de nivel básico carece de título, mientras que 4,8 por ciento de los del nivel medio se encuentra en esta condición. Un 65 por ciento del profesorado de básica y 40 por ciento del profesorado de educación media corresponde a mujeres (Mineduc 1992).

Poco menos de 15 por ciento de la matrícula del sistema escolar corresponde a población rural y la división por sexo es equivalente a la de la población.

En términos *organizacionales*, el sistema escolar es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo diecinueve, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar a lo largo de la década

de 1980 y no cuestionada por el gobierno democrático que asumió en 1990. La reforma de los años ochenta, que coincide con transformaciones estructurales en el nivel de la educación superior, consistió en tres medidas principales: en primer término, transfirió la administración del conjunto de establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 municipios del país (hoy 334); éstos pasaron a administrar su personal —con poder de contratar y despedir profesores—, su infraestructura y los sistemas de soporte (bibliotecas, materiales didácticos), mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación. En segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumno atendido; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo de operar como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media. Por último, la reforma traspasó la administración de un número de establecimientos públicos de educación vocacional (nivel secundario) desde el Ministerio de Educación a corporaciones constituidas *ad hoc* por los principales gremios empresariales.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los ochenta fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de competencias desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y, de acuerdo a los planteamientos oficiales, mayores opciones para los consumidores; por último, una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios. Debe ser subrayado, porque ello se relaciona en forma directa con la agenda y las políticas de la presente década, que la reforma no asumió en forma explícita como objetivo el mejoramiento de la calidad de los contextos y los resultados de aprendizaje de niños y jóvenes (Espínola 1992; Prawda 1992).

Desde el punto de vista del *financiamiento* del sistema escolar, la reforma del período autoritario fue acompañada de una caída en los recursos reales aportados al sector educacional durante la década de 1980 y de una reasignación entre niveles: decrecieron los aportes a la educación superior en favor de los niveles preescolar y primario.² La participación del gasto sectorial en el Producto Geográfico Bruto decreció de 3,5 por ciento a 2,5 por ciento entre 1980 y 1990; asimismo, con respecto al total gasto público, disminuyó de 11 por ciento en 1980 a 8,1 por ciento en 1990. En términos de costos unitarios, esta caída no afectó a la educación básica, que fue priorizada en relación con la educación superior: el Estado invirtió 47.500 pesos de julio de 1990 por alumno/año en 1980 y 57.900 pesos de igual valor en 1989. En cambio afectó a la educación media, cuyo costo unitario decreció de 79.800 pesos en 1980 a 63.400 pesos en 1989 (Prawda 1992).

El Cuadro 2 muestra los efectos que las políticas de descentralización y privatización del régimen de las Fuerzas Armadas tuvieron sobre la organización institucional del sistema escolar. En primer término, la duplicación de la participación en la matrícula total del sistema escolar —primario y secundario— del sector privado subvencionado públicamente, que pasó de 15 por ciento a más de 30 por ciento de la misma. En forma equivalente cayó la participación del sector municipalizado, de 78 por ciento en 1980 a 57,8 por ciento en 1991. Creció asimismo, aunque marginalmente, la educación privada pagada, así como surgió la nueva categoría de 'Corporaciones', con una participación marginal en el total pero no así en el nivel de la educación media técnico profesional, donde representa el 18,8 por ciento de la matrícula del nivel en 1991.

Cuadro 2. Chile: Distribución porcentual de la matrícula de sistema escolar (primaria y secundaria) según dependencia administrativa, 1981-1990.

	<i>Municipal</i>	<i>Privada subvencionada</i>	<i>Privada pagada</i>	<i>Corporaciones</i>	<i>Total</i>
1981	78,0	15,1	6,9	—	100,0 (2.694.068)
1990	57,8	32,3	8,0	1,9	100,0 (2.710.997)

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística*, 1991.

En términos de sus fronteras institucionales y de la organización de su gestión, el sistema de educación escolar exhibe, desde mediados de los años ochenta, rasgos mixtos, de mezcla de categorías de lo público y privado, por una parte, así como de organización centralizada y descentralizada, por otra. Las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados están sujetos a una doble dependencia: de los municipios en aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados —tanto aquéllos con financiamiento público como los pagados— están sujetas a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Como se verá, esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, presenta problemas y desafíos de nuevo tipo que constituyen un área importante de preocupación para las políticas actuales.

PROBLEMAS Y AGENDA

El núcleo de la agenda de los años noventa en política educacional referida al sistema escolar, es mejorar sustantivamente la *calidad* de la transmisión cultural que el sistema ofrece y la *equidad* de la distribución social de sus resultados. Salvo en el nivel preescolar, el país dejó atrás el problema del acceso como problema clave. Además, luego de una década de cambios institucionales —en torno al eje de la descentralización y la privatización— hay una aceptación generalizada de los principios mixtos de articulación del sistema. Sobre este trasfondo, los desafíos varían de acuerdo al nivel del sistema educativo de que se trate.

En el nivel primario, el problema central es el de su pobre calidad y marcada desigualdad social. Las evaluaciones del rendimiento escolar de los alumnos de 4º y 8º año básicos que realiza el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), basadas en el logro de los objetivos mínimos de aprendizaje de acuerdo al currículum oficial, indican promedios nacionales de 60,1 y 61,2 por ciento en el año 1990 para matemáticas y castellano de 4º año; y de 51,6 y 55,1 por ciento para las dos asignaturas en el 8º año básico en 1991. El nivel deseado es de un 80 por ciento de logro, que es el que obtienen, o sobrepasan, los establecimientos del sector privado pagado. Los bajos rendimientos son especialmente graves en las regiones donde se concentra la población rural.

Los factores socioeconómicos son los principales determinantes de las diferencias de logro académico en la educación básica chilena. La inequidad de sus resultados es, por tanto, un problema mayor. Las pruebas nacionales de evaluación aplicadas muestran que las escuelas que atienden a los niños de grupos socioeconómicamente más pobres son las que obtienen los resultados más bajos; y que entre éstas, las escuelas rurales están en situación peor. Hay provincias rurales de 'alto riesgo', donde se alcanza rendimientos escolares correspondientes a un tercio de los objetivos mínimos definidos en los programas.³

Hay en el país, por otro lado, 3.814 escuelas rurales incompletas, que ofrecen menos de los ocho grados del ciclo básico. En muchos casos esta situación hace difícil la prosecución de estudios; existen, por

tanto, grupos de alumnos para los cuales no se está asegurado el mínimo de equidad, como es el de contar con iguales oportunidades de permanencia en la educación básica.

En el nivel secundario, superar sus deficiencias en términos de calidad y equidad requiere, primero, resolver el problema de la falta de relevancia y adecuación de su estructura y currículum a contextos externos más complejos y profundamente cambiados respecto al pasado reciente. Ello define para este nivel una agenda de reforma que no se presenta en el resto del sistema educacional.

La educación media enfrenta un desafío de adecuación estructural a las nuevas características de su alumnado y a las demandas de la sociedad. En las últimas dos décadas, la educación secundaria vio transformadas en forma radical su cobertura, la composición social de su alumnado y el contexto al que tienen acceso sus egresados. En efecto, la educación media chilena pasó de atender a aproximadamente 15 por ciento del grupo de edad a comienzos de la década del año sesenta, a atender un 80 por ciento en la actualidad. De ser un sistema de élite, ha pasado a ser uno de masas. Con esta expansión varió de modo fundamental su composición social y, con ello, las características culturales y expectativas de sus alumnos. Al mismo tiempo, cambió el contexto en que opera la educación secundaria y al que se integran sus egresados.

Por una parte, la educación superior experimentó importantes transformaciones, diversificándose en tres niveles de instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica); y, por otra, los mercados laborales, al reemplazarse el modelo estatalmente dirigido de desarrollo sustitutivo de importaciones por un modelo centrado en el esfuerzo del sector privado y las exportaciones, se reorganizaron, generando nuevas demandas. Por último, el contexto cultural de la enseñanza media también cambió en forma marcada, bajo el impacto de la expansión de la información y del conocimiento y la revolución en las comunicaciones.

Sin embargo, la estructura de la educación media, en contraste con la complejidad de sus contextos externos y la heterogeneidad social y cultural de sus alumnos, es en el presente simple y rígida. Se divide, como se refirió, en dos modalidades: una general, que incluye a dos tercios del alumnado; y una vocacional, que abarca al tercio restante. A los catorce años los jóvenes eligen entre ambas modalidades, y no hay conexiones entre ambas ni segundas opciones. La educación general está unidimensionalmente orientada hacia la universidad; sin embargo, menos de la mitad de sus egresados logra ingresar a ella o a los institutos profesionales. La educación vocacional se orienta a producir técnicos de nivel medio en más de 500 especialidades, con profesores y equipos distantes de las realidades del mundo productivo contemporáneo. La excepción son los establecimientos administrados por las corporaciones más sólidas de empleadores (11 por ciento de la matrícula), que son mejor financiados, equipados adecuadamente y con una estrecha relación con la empresa.

Puesto en términos simplificadores pero válidos, ni el hecho de la masificación, ni el del cambio de la educación superior y del modelo de desarrollo que tuvo lugar durante los años setenta y ochenta, ni los cambios globales en el manejo de la información y las comunicaciones, de particular aceleración en la década pasada, han sido recogidos por el nivel secundario. Este, tanto en su organización institucional como en sus arreglos curriculares, permaneció en lo fundamental inalterado. La brecha resultante plantea un serio desafío para las políticas futuras y es un asunto de primera prioridad en la agenda de las cuestiones pendientes respecto al sistema escolar.⁴

POLITICAS DEL GOBIERNO DEMOCRATICO: 1990-94

EDUCACION BASICA

Las políticas referidas al sistema escolar primario se articulan según una doble estrategia: por un lado, mejorar las condiciones en que trabaja la escuela básica subvencionada; por otro, promover la innovación en sus procesos, de modo de hacer más efectivos y relevantes sus resultados.

a. Mejoramiento de condiciones e insumos

Aquí la política busca hacer inversiones en los factores convencionales de mayor impacto sobre el aprendizaje. El principio orientador es elevar en forma sustancial el conjunto de condiciones de base en que profesores y alumnos de la educación subvencionada trabajan, desde los espacios físicos hasta la disponibilidad y calidad de libros y materiales didácticos, pasando por la salud y la actualización profesional de los profesores.

Los programas actualmente en ejecución contemplan la reparación de la infraestructura de 2.500 escuelas municipales (un 47 por ciento del total), de modo de impedir que las carencias de las edificaciones (vidrios rotos, insuficiente iluminación, baños en mal estado) actúen como factores negativos respecto al trabajo de niños y profesores. Asimismo, el Ministerio de Educación distribuye desde 1991 tres libros para cada niño de primero a cuarto grados (lenguaje, matemáticas y un texto integrado de ciencias naturales y sociales), y cuatro libros para cada niño del quinto al octavo grados (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales), para un 90 por ciento de la matrícula que asiste a escuelas subvencionadas, tanto de gestión municipal como de gestión por particulares. Lo señalado supone distribuir aproximadamente cinco millones de textos al año, lo que ha implicado casi triplicar la inversión promedio de los años ochenta en este rubro.

Se suma a las inversiones en textos, una innovación que se orienta a facilitar la inculcación de hábitos de lectura y el enriquecimiento de las competencias lingüísticas de base de los alumnos. La innovación consiste en instalar pequeñas bibliotecas —entre 30 y 40 libros— en cada aula de los primeros cuatro grados (26.000 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).

En la misma dirección de enriquecimiento de los contextos en que trabajan profesores y alumnos, aunque de aplicación sólo en algunas escuelas, el Ministerio ha estado ejecutando un programa de equipamiento a escuelas básicas con aulas tecnológicas. Estas consisten en un set de implementos y herramientas organizados en el espacio de una aula y orientados a introducir en forma práctica a los alumnos de 7º y 8º grados en los principios y habilidades del trabajo productivo moderno.

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.

El conjunto de acciones de mejora referidas, salvo la línea de infraestructura, se aplica a la educación básica subvencionada en su conjunto, es decir, sin hacer distinciones entre sostenedores municipales y privados.

Dos líneas adicionales de la política en curso buscan mejorar las condiciones de trabajo y efectividad del profesorado. Por un lado, el Estatuto de los Profesionales de la Educación, dictado el año 1991, que impulsa la profesionalización del trabajo docente mediante incentivos al perfeccionamiento y mejora las rentas del sector, a través de un aporte adicional equivalente a 300 millones de dólares entre los años 1991 y 1995. Por otro lado, los programas de perfeccionamiento docente, tanto en contenidos y metodologías de las asignaturas centrales del currículum escolar como en la preparación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo en las escuelas.

b. Innovaciones para la calidad

Sobre la base de las mejores condiciones de trabajo obtenidas, la política educacional en curso ejecuta un conjunto de acciones cuyo norte es mejorar los procesos de aprendizaje en las disciplinas de base de todo el edificio cultural —lenguaje, matemáticas, comprensión del mundo social (ciencias sociales) y comprensión del mundo material (ciencias naturales)—, así como aminorar en forma significativa diferencias sistemáticas en rendimientos observables entre las escuelas rurales y urbanas pobres, y las del resto del sistema.

La innovación más importante en la educación básica está en la línea de lo que los documentos gubernamentales denominan *descentralización pedagógica*.⁵ Consiste en un conjunto de medidas

orientadas a que las escuelas diseñen y ejecuten proyectos de mejoramiento educativo, con recursos públicos distribuidos competitivamente para estos efectos.

Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en que el currículum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos hasta en sus detalles por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a crear unas relaciones más funcionarias que profesionales con su quehacer. El propósito de la descentralización pedagógica es cambiar esa situación a través del traspaso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, que tienen la posibilidad de definir autónomamente, con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, sus propios proyectos de mejoramiento educativo. La política en curso incluye aquí: (i) la generación de Proyectos de Mejoramiento Escolar (PME) por parte de las escuelas básicas financiadas públicamente; (ii) la existencia de un Fondo de Recursos (de aproximadamente 30 millones de dólares) para la realización de los proyectos de mejoramiento, al que las escuelas postulan sobre la base de sus proyectos; (iii) un sistema de apoyo y supervisión por parte del Ministerio de Educación, orientado a respaldar a las escuelas en la formulación y realización de esos proyectos. (Mineduc-MECE 1991).

c. Innovaciones para la equidad: programas focalizados en escuelas pobres

El principio de equidad que inspira a la actual política es que la igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país. En conformidad con ese criterio, los programas en curso asignan sistemáticamente mayores recursos a las escuelas más pobres; priorizan sus acciones en función de las poblaciones en situación de mayor riesgo e incluyen un conjunto de acciones focalizadas en las escuelas rurales, en especial las escuelas incompletas.

- Programa de las 900 escuelas

Desde 1990, el gobierno implementa un programa destinado al 10 por ciento de las escuelas del sistema público con resultados más bajos en las pruebas nacionales de rendimiento. En 1991 se atendía a 1.278 escuelas. El Programa llamado "de las 900 escuelas" busca mejorar los rendimientos en lenguaje y matemáticas, así como la autoestima y capacidad de comunicación de los niños de 1º a 4º grado 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 de textos renovados y de materiales didácticos para las escuelas.

El Programa combina reparaciones de infraestructura e inversiones en textos y bibliotecas de aula, con talleres de profesores y talleres de aprendizaje para los alumnos. Durante los años 1990 y 1991, cubrió una matrícula de 222.491 alumnos de 1º a 4º año básico —un 20 por ciento del total—, y en sus acciones han participado 7.267 profesores.

- Atención especial a escuelas rurales

Aproximadamente 15 por ciento de la matrícula de educación primaria está en las escuelas rurales. Los promedios de rendimiento de estos alumnos son marcados y sistemáticamente inferiores a los de por sí insatisfactorios promedios nacionales. Una política educacional que toma en serio el valor de la equidad debe, por lo mismo, focalizar recursos y discriminar positivamente a las escuelas rurales.

El centro de la política aplicada es la formulación de un currículum y la adopción de formas de transmisión relevantes para un medio respecto del cual el sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas —un currículum idéntico a lo largo del país— como por sus ethos esencialmente urbano, no ha tenido respuestas durante las últimas décadas. De hecho, el país tiene un sistema que por 'no atención' discrimina en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las actuales políticas, revertir esta situación pasa fundamentalmente por redefiniciones curriculares y de las prácticas docentes, haciendo de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo, sino el punto de partida necesario del trabajo de la escuela.

EDUCACION SECUNDARIA

A diferencia de los niveles preescolar y primario, que están siendo objeto de políticas mayores tanto de inversión como de transformación de sus procesos internos, en el caso de la educación secundaria tal política está todavía en proceso de definición. En este caso, como se señaló más arriba, las medidas de mejoramiento de la calidad, de la equidad y de la eficiencia suponen definiciones previas respecto a la estructura y orientación de este nivel de la enseñanza. En función de reunir insumos de conocimiento y de promover la participación de diversos actores para formular tales definiciones, el gobierno llevó a cabo, durante 1991 y 1992, un doble proceso de generación de conocimientos e información para la adopción de políticas y de discusión social.

Las acciones concretas consistieron en recurrir al campo de la investigación educacional —a las universidades y a las instituciones académicas independientes—, para obtener respuestas sobre posibles cambios en el currículum, la estructura institucional, las prácticas y cultura de los liceos, la economía de la educación media y la formación de profesores para este nivel. El segundo eje de acción consistió en conducir un debate público organizado, tanto dentro del sector educativo con profesores, alumnos, padres y especialistas, como fuera de él con representantes de la producción, de la política y de la cultura, sobre la enseñanza media que el país tiene en la actualidad y la que requiere. Más de dos mil grupos, que convocaron a cerca de 30 mil personas, hicieron llegar informes con una síntesis de sus opiniones con respecto a la educación media.⁶ Al completarse los dos procesos referidos, el gobierno se encuentra ahora en situación de definir políticas que respondan a la crisis de relevancia de la educación secundaria. La solución a ella supone responder a tres requerimientos de índole estructural:

- (1) La masificación plantea la necesidad de un sistema sensible en su oferta educativa a un rango de habilidades e intereses en sus alumnos mucho más amplio y variado que en el pasado;
- (2) El cambio en el modelo de desarrollo y la transformación de las formas de producir —del fordismo-taylorismo a formas más flexibles de organización y producción— demandan del sistema educativo la inculcación de capacidades más generales y abstractas, como las de resolver problemas y adaptarse a nuevas situaciones, tomar decisiones fundadas en manejo de información, y aprender a aprender;⁷
- (3) La centralidad del conocimiento, la información y las comunicaciones, en las formas actuales de producir, consumir y ser ciudadano, exigen una densidad cultural creciente de la educación común a todos.

NUEVAS ORIENTACIONES Y MEDIOS DE LA POLITICA EDUCACIONAL

Las políticas hasta aquí descritas poseen ciertos rasgos comunes que las identifican con un nuevo paradigma de política educacional. Este recoge algunos elementos que provienen de la tradición del pensamiento y de las políticas públicas referidos a educación, así como elementos surgidos de los enfoques más recientes de mercado y privatización educacionales, pero los reelabora y sitúa dentro de un nuevo contexto de pensamiento. Va más allá del paradigma surgido del la Segunda Guerra Mundial, de extensión del *derecho a la educación* centrado en la expansión cuantitativa pero distante de los requerimientos del desarrollo y de las demandas de calidad y relevancia. Asimismo, busca superar el paradigma neoliberal o de mercados educacionales desregulados surgido en la década pasada, con su énfasis exclusivo en criterios de competencia, rentabilidad y descentralización, su descalificación del rol que debe jugar el Estado y sus resultados de inequidad y segmentación sociocultural.

Desde el punto de vista teórico, el nuevo paradigma se estructura en torno a la idea-eje de la construcción de capacidades endógenas que permitan a los países hacer frente a las demandas de economías abiertas y competitivas en los mercados, incorporar progreso técnico y valor agregado de conocimiento a los procesos de producción y a la acción social, y contar con una población educada para hacer frente a los requerimientos de gestión de la modernidad.

Los criterios orientadores de las nuevas políticas educacionales buscan, por eso, producir una complementación de principios rectores y una combinación de objetivos y medios. En efecto, tratan de hacer compatibles la elevación de la competitividad del país y de sus recursos humanos con la noción de

ciudadanía individual ejercida dentro de un sistema democrático; el desempeño eficiente y la mayor equidad del sistema democrático; la descentralización institucional y pedagógica con las demandas de integración nacional; los instrumentos de coordinación propios de la política con aquellos provistos por la operación de los mercados. Algunos de los principales rasgos de las políticas educacionales inspiradas en el nuevo paradigma, tal como vienen aplicándose en el caso chileno, son los siguientes.

Políticas de carácter nacional

Resultado de la percepción compartida que existe en la sociedad chilena sobre la necesidad —para el desarrollo y la integración del país— de resolver en forma adecuada los problemas y requerimientos asociados al "manejo del conocimiento" y la formación de recursos humanos, las políticas se plantean y formulan explícitamente como políticas de carácter nacional; o sea, más como políticas de Estado que de gobiernos y partidos. Con ese propósito se ha buscado la participación de grupos expertos representativos y de variados sectores sociales, abriendo efectivamente los procesos de diseño de las políticas a ámbitos más amplios que las respectivas burocracias. Incluso, frente a diversas materias se ha preferido postergar decisiones importantes en beneficio de generar consensos amplios en torno a las políticas que se desea adoptar. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la formulación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos curriculares para la enseñanza básica y media.

Los resultados de la aproximación consensualista empleada para la toma de decisiones en el campo de las políticas educacionales arroja un balance, en general, positivo. El país cuenta con una agenda y con un marco de políticas compartidos. En ocasiones, sin embargo, el esfuerzo por generar esos consensos ha entrabado el proceso de decisiones y ha mantenido sin resolución problemas de importancia, en especial en relación con la educación superior.

La aproximación empleada tiene dos aspectos adicionales necesarios de mencionar. En primer término, la creciente tecnificación de la toma de decisiones en estas materias y su consecuente desideologización; en segundo término, la combinación de medios usados como marca característica de las nuevas políticas. Estas se caracterizan por innovar respecto al pasado reciente e histórico, en el sentido de establecer, en distintos dominios y niveles, modelos mixtos de funcionamiento, en que se apela tanto a los mecanismos de la política como del mercado, en una dimensión del problema; como al sector privado y a las instituciones públicas, en otra.

En gran medida, los consensos que se ha logrado construir en torno a las políticas educacionales se explican por la adopción de esos modelos mixtos. En efecto, el fin del período autoritario marca también el inicio de un proceso de "desdramatización" del gran divisor político-cultural entre lo público y lo privado en el ámbito de la educación, y su reemplazo por concepciones que conciben la educación y el mejoramiento de su calidad y equidad como responsabilidad de la sociedad en su conjunto; concepciones, por lo demás, en que prima un enfoque más práctico que ideológico de los problemas y las soluciones. Las políticas empleadas establecen recurrentemente principios de funcionamiento para uno y otro sector —competencia en mercados por matrícula, por proyectos, por prestigios, por recursos, de un lado; normas, estándares, información, autorizaciones, prohibiciones, del otro— que expresan esa combinación de medios y crean condiciones para una modalidad mixta de funcionamiento de la educación.

Sistemas abiertos

Una segunda reorientación operada por las políticas es que buscan pasar de un tratamiento del sistema educacional como sistema relativamente cerrado respecto a los requerimientos de la sociedad, referido prioritariamente a su autosustentación y controlado exclusivamente por sus practicantes y su burocracia, a un tratamiento de la educación como sistema abierto a las demandas de su sociedad, interconectado con ella y que necesita ser evaluado públicamente.

Las políticas aquí descritas apuntan a transformar los problemas del saber y de la organización de su transmisión en problemas que trascienden a los actores e instituciones del sistema, en todos sus niveles. Lo anterior implica no sólo convocar a diversos actores sociales a coparticipar en la formulación de las políticas, sino que supone, además, crear mecanismos que fuercen a las unidades del sistema —las escuelas y establecimientos de la enseñanza superior— a orientarse hacia fuera de sí mismas y a interactuar con el medio externo.

Asimismo, una concepción de la educación como sistema abierto supone modificar el sentido de las evaluaciones de su rendimiento. En vez de operar éstas sólo dentro del sistema y de arriba hacia abajo, a lo largo de una cadena de comando burocrático-administrativa, lo que se busca ahora es introducir una evaluación horizontal de la educación, en todos sus niveles. Esa opera desde la sociedad hacia las instituciones y obliga a diseñar procedimientos de información y responsabilización pública (*accountability*) que permiten a la comunidad —los usuarios de la educación—, hacer valer sus preferencias y juicios evaluativos sobre las diversas instituciones.

Calidad, descentralización y rol activo del Estado

Así como el crecimiento cuantitativo de los sistemas educacionales se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las políticas ordenadas en función de objetivos de calidad sólo pueden aplicarse exitosamente a través de la autonomía creciente de las unidades operativas del sistema —escuelas, departamentos universitarios, centros de investigación— y una mayor capacidad de iniciativa de sus profesionales. Con ese fin, las políticas implementadas necesitan definir un conjunto de nuevas relaciones entre el Estado —y sus órganos competentes—, y las instituciones y sus actores. Estos últimos deben asumir la responsabilidad directa de los procesos educacionales en el marco de sus instituciones. Cada establecimiento debe estar dotado de un proyecto propio, definir sus metas y seleccionar los medios para conseguirlas. Lo que se busca es incrementar la creatividad de las unidades de base del sistema, para lo cual la descentralización es una condición necesaria. Cada unidad es puesta así en condiciones de definir su propia "trayectoria de calidad".

No existe la idea, en cambio, de que la calidad de los procesos y de las instituciones educacionales pudieran obtenerse mediante comandos administrativos, proporcionados desde arriba y centralizadamente. La calidad es un asunto mucho más complejo que requiere "políticas finas", altamente diferenciadas, válidas sólo para el ámbito circunscrito de cada establecimiento. A esta necesidad responden los fondos competitivos que se han creado tanto en el sistema escolar como superior; ellos permiten distribuir recursos en función de proyectos surgidos desde la base del sistema.

Desde la perspectiva de la descentralización del sistema escolar, la política más interesante adoptada a este respecto es la de los proyectos de mejoramiento educativo (PME), cuyos principios de operación apuntan hacia la convergencia entre las iniciativas provenientes desde las escuelas —de abajo hacia arriba, inductivamente— y una planificación deductiva, realizada por el Ministerio central.

Los desafíos planteados al sistema educacional chileno exigen un "centro" activo; es decir, un Ministerio de Educación con funciones de nuevo tipo, relacionadas con la generación de condiciones para que el sistema pueda mejorar su calidad, equidad y eficiencia. Tales funciones son principalmente las de formulación de políticas y estrategias de desarrollo del sistema a mediano plazo, el apoyo técnico prestado a las unidades operativas, la focalización y discriminación positiva en el uso de los recursos para lograr objetivos de equidad, la información y evaluación para monitorear el desarrollo de las políticas y del sistema en su conjunto. Estas nuevas funciones plantean la necesidad de un Estado activo y de un Ministerio de Educación con capacidades efectivas de formulación de políticas, de gestión técnica y de manejo sofisticado de información.

Equidad, diferenciación y focalización

Como se señaló en su momento, los objetivos de equidad ya no se satisfacen ampliando la cobertura del sistema y garantizando iguales oportunidades de acceso a la enseñanza obligatoria. Las nuevas políticas necesitan asegurar iguales oportunidades respecto a procesos y resultados educacionales. En una sociedad crecientemente diferenciada esto supone un nuevo concepto de equidad. Uno que no descansa en la noción de una provisión nacional homogénea —como hasta aquí ha ocurrido—, sino en la idea de avanzar hacia una educación *diferenciada* en sus insumos y procesos —porque diferentes son los grupos que atiende— para el logro de *resultados similares*.

Así, equidad en los años noventa significa: provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados de la cultura escolar, y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyos técnicos. En el caso de la educación superior ha significado, en cambio, introducir el principio del cobro de aranceles en el caso de las instituciones públicas, como una manera de reducir la inequidad

que se genera al favorecer con enseñanza gratuita —o sea, costeada por todos los contribuyentes— a quienes están en condiciones de pagar los beneficios privados que adquieren al obtener un título profesional o técnico superior.

Nuevos medios de la política educacional

Del análisis de las políticas aplicadas en Chile respecto del sistema escolar se desprende una orientación común; esto es, un desplazamiento desde el uso de regulaciones burocrático-administrativas de los sistemas hacia formas de regulación por incentivos, información y evaluación. Dicho movimiento compromete prácticamente todas las esferas de los respectivos sistemas y diversos aspectos de las políticas empleadas.

Una conocida clasificación de los instrumentos de gobierno toma como criterio el grado de restricción que implican sobre las conductas de los agentes o agencias reguladas, y sobre esa base distingue entre: (i) instrumentos de información; (ii) instrumentos del tesoro (contratos, incentivos, transferencias, beneficios); (iii) instrumentos de autoridad (certificado, aprobaciones, autorizaciones, restricciones, etc.); y finalmente, (iv) instrumentos de acción (actividades, desde defensa a actividades productivas y control del tráfico). (Hood 1983).

Desde la perspectiva de los instrumentos de las políticas estatales empleadas, parece razonable suponer que la década de los noventa se caracterizará en Chile por un acento en los mecanismos del tesoro que se refieren a incentivos, por un lado, y, en general, a mecanismos de información y evaluación, por el otro. Efectivamente, en las políticas analizadas a lo largo de este trabajo hay una redefinición sustantiva del eje del accionar estatal: del tradicional, centrado en las asignaciones automáticas del tesoro público y el uso de comandos y controles administrativos propios de la gestión burocrática del Estado, a un nuevo arreglo de instrumentos, que combina el uso de incentivos, fondos competitivos y asignaciones vinculadas al rendimiento, con el uso de mecanismos de información y evaluación. Es posible suponer que estas nuevas modalidades de acción estatal estarán vinculadas, además, a una creciente descentralización de los sistemas y reconocimiento de la autonomía de las unidades que los componen, trátense de establecimientos escolares o de instituciones de educación superior.

Se va conformando de este modo un nuevo rol del Estado en los diversos ámbitos de la educación, el que se puede caracterizar en términos de la metáfora: "del planteamiento y las políticas como ingeniería, al planeamiento y las políticas como jardinería". Es decir, de un sistema donde las decisiones claves residen en el "centro", a un sistema donde las unidades se conciben como instancias organizacionales autorreguladas, que del "centro" obtienen información e incentivos para crecer por su cuenta, pero que operan en su propia esfera con iniciativa propia y responsabilidad sobre la gestión de sus asuntos, adaptándose flexiblemente a las demandas de su entorno.

Lo mismo anterior puede rephrasearse con otra metáfora: "desde un Estado que funciona como una máquina simple de control directo, a un Estado que opera a la distancia, mediante dispositivos complejos de control remoto". O sea, se procura pasar de un Estado centralista que busca administrar y controlar hasta el detalle los procesos de la educación mediante el uso de sus instrumentos burocráticos de acción y control, a un sistema efectivamente descentralizado, donde el rol estatal consiste en dictar políticas generales de desarrollo del sistema, fijar normativamente el marco de operación de las unidades autónomas, definir estándares, proporcionar información, diseñar mecanismos de financiamiento que incentiven la calidad, equidad y eficiencia del mismo y evaluar sus resultados. Lo que se busca, en otras palabras, es desplazar la atención del Estado desde regulaciones pesadas, rutinarias, que en lo esencial buscan homogeneizar el sistema, para conducirlo a un Estado que pretende actuar a través de regulaciones indirectas, livianas, capaces de reconocer y mantener la diversidad del sistema.

Lo anterior implica, contrariamente a lo que podría ser el supuesto neoliberal en estas materias, combinar la política con el mercado para producir una efectiva autorregulación y desarrollo de la educación en todos los niveles. Es decir, el Estado no se retira en beneficio de la desregulación del mercado educacional, sino para ganar él mismo autonomía en función del desempeño de su nuevo rol. En vez de limitarse a financiar una educación rutinaria, desigual y mediocre, buscará actuar con sentido estratégico de largo plazo, empleando medios y procedimientos más eficaces de acción. En vez de administrar lo existente, deberá abocarse a crear las condiciones para que las escuelas y demás

instituciones educacionales puedan cambiar, mejorar su calidad y aumentar su productividad. En vez de guiar al sistema mediante instructivos burocráticos tratará, en el futuro, de contribuir a su desarrollo mediante incentivos, señales e información, evaluaciones periódicas y el fortalecimiento técnico de las escuelas y demás establecimientos. En vez de restringir su acción a la generación de oportunidades de acceso, tendrá ahora que preocuparse de generar condiciones de mayor igualdad en el tratamiento educacional de todos los estudiantes y de obtener resultados de calidad similar a partir de un sistema diferenciado y flexible.

Para poder efectivamente cumplir las nuevas tareas que se demandan de él, el Estado mismo necesita reformar sus estructuras en el sector educacional. Necesita crear instancias que hagan posible el diseño de políticas y estrategias de largo plazo, crear los consensos necesarios para sostener esas políticas en el tiempo, disponer de capacidades adicionales de gestión, modernizar el Ministerio de Educación, generar condiciones para aumentar el gasto tanto público como privado en educación, y promover su uso eficiente en función de objetivos de calidad y equidad.

NOTAS

1. La versión más completa del nuevo paradigma se encuentra en Cepal-Unesco (1992). Más allá de América Latina, sin embargo, las reorientaciones propugnadas son en general coincidentes. Véase por ejemplo, J. Hallak (1991), M. Lockheed, A. Verspoor et al. (1991).
2. El gasto fiscal en educación superior pasó de 40,9 por ciento del presupuesto del sector educación en 1974, a 28,9 por ciento en 1980 y 21,6 por ciento en 1990. Véase Brunner, Cox y Courard (1992), Cox (1993a).
3. Provincias rurales como Cauquenes, Ñuble, Malleco, Maipo. Véase Morales (1991).
4. Para un análisis más completo de la problemática de la educación media, véase Cox (1993b).
5. La innovación referida es la más importante emprendida por el Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), columna vertebral de las acciones de mejoramiento educativo emprendidas por el Estado en el sector escolar. El Programa MECE supone recursos por 243 millones de dólares, de los cuales 170 millones son aportados por un crédito del Banco Mundial. Su foco es la educación básica y la educación preescolar, aunque también contempla acciones de fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y acciones de apoyo al proceso de diseño de una política para la Educación Media. Tiene una duración de seis años. Véase Ministerio de Educación-MECE (1991).
6. Se constituyeron 2.151 grupos que hicieron llegar al Ministerio de Educación 2.904 informes, los cuales responden a problemas planteadas por el Ministerio en un documento que se distribuyó nacionalmente. Mineduc-MECE, Educación Media (1992).
7. Podría argumentarse que lo anterior es de dudosa aplicación respecto al sector del empleo no moderno de la economía, pero ello no es así. Respecto a tal sector, la educación secundaria debiera inculcar competencias que también son de orden general, como la iniciativa personal y actitudes empresariales, así como la preparación al autoempleo.

BIBLIOGRAFIA

- Brunner, José Joaquín; Hernán Courard y Cristián Cox
1992 *Estado, mercado y conocimiento: políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990*. Colección Foro de la Educación Superior. Santiago.
- Cepal-Unesco
1992 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago.
- Cox, Cristián
1993a "Políticas de educación superior en Chile, 1970-1990: generación y resultados". En: H. Courard, ed. *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*. Santiago: Flacso.
1993b "Chilean secondary education: challenges and policies for the nineties". *Documento de Trabajo Flacso*. Santiago.
- Espínola, Viola
1992 *Decentralization of the education system and the introduction of market rules in the regulation of schooling. The case of Chile*. Santiago: CIDE.
- Gobierno de Chile

- 1992 *Metas y líneas de acción en favor de la Infancia. Compromisos con los niños de Chile para la década.* Santiago.
- Hallak, Jacques
- 1991 *Invertir en el futuro: definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo.* París: UNDP-Unesco.
- Hummel, Erika, et al.
- 1993 "Determinación de la calidad de la enseñanza media chilena". Santiago: Ministerio de Educación, MECE-Educación Media, Estudio 3.1.
- Hood, Charles
- 1983 *The Tools of Government.* London: MacMillan.
- Lockheed, M. E., A. Verspoor et al.
- 1991 *Improving Primary Education in Developing Countries.* The World Bank, Oxford University Press.
- Ministerio de Educación (Mineduc)
- 1993 *Educación de calidad para todos.* Santiago.
- Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto
- 1992 *Compendio de información estadística 1991.* Santiago.
- Ministerio de Educación-MECE
- 1991 *Orientaciones básicas, objetivos y componentes del Programa MECE.* Santiago.
- Ministerio de Educación-MECE Educación Media
- 1992 *Temas para los grupos de discusión.* Santiago.
- Morales, J.
- 1991 "Calidad de la educación en la década de los 80". *Documento de Trabajo Mineduc-CPEIP.* Santiago.
- Prawda, Juan
- 1992 *Educational decentralization in Latin America. Lessons learned.* Washington: The World Bank, LATHR N° 27.