

La reforma *educacional chilena*

José Pablo Arellano Marín

Consultor,

Secretaría Ejecutiva, CEPAL.

Ex Ministro de Educación

de Chile,

septiembre 1996 - marzo 2000

Jarellano@eclac.cl

www.jporellanom.terra.cl

Este artículo analiza las reformas puestas en práctica a mediados de los años noventa para activar un proceso de cambios profundos en la educación preescolar, básica y media en Chile, y los principales cambios operados, así como algunos de sus logros y dificultades actuales. Considera el contexto inicial de las reformas, en el que, habiéndose alcanzado en buena medida los objetivos de cobertura del sistema educativo, se planteaban los nuevos objetivos de mejorar la calidad de la enseñanza y hacerlo con equidad. Toma en cuenta, asimismo, los cambios institucionales en la organización del sistema educativo: en los ochenta, la consolidación del sistema de subvenciones y el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios; en los noventa, el cambio en las condiciones laborales de los docentes. Se reseñan luego las principales iniciativas de mejoramiento educativo adoptadas en los años noventa. El artículo se centra en el análisis de los cuatro pilares de la reforma educativa: los programas de mejoramiento e innovación pedagógica, el desarrollo profesional de los docentes y los incentivos ofrecidos para ello, la reforma curricular y la jornada escolar completa. Concluye con una apreciación de logros y dificultades; entre los primeros, figuran la acentuada prioridad otorgada a la educación en la mayor asignación de recursos públicos y privados, la estrategia de equidad en las iniciativas de mejoramiento educativo y la continuidad de las políticas durante toda la década de 1990; entre las segundas, los bajos resultados que todavía alcanza la mayoría de los educandos y las brechas de aprendizaje que esos resultados denotan.

I

El contexto inicial

A mediados de los años sesenta, el objetivo principal de la reforma era ensanchar la cobertura en la educación básica —que se amplió de 6 a 8 años—, con el fin de universalizarla, e ir extendiendo la cobertura en la educación media de 4 años.

En Chile se lograron en importante medida los objetivos de cobertura propuestos. En el cuadro 1 se aprecia que no sólo la enseñanza básica se universalizó, sino que la media también logra hoy atender a la gran mayoría de los jóvenes de 15 a 18 años. Por tanto, los nuevos objetivos consisten en mejorar la calidad de la enseñanza y en hacerlo con equidad, esto es, asegurando que la oportunidad de una buena educación

se ofrezca especialmente a los hijos de las familias de menores recursos.

Ahora bien, mejorar la calidad tiene una doble dimensión; por una parte, hay que hacerse cargo de los déficit originados en la expansión de cobertura y, por otra, asumir los nuevos desafíos que plantea la sociedad de la información con todos sus cambios y nuevas demandas al sistema educacional. Los déficit que el sistema arrastraba obedecen a que parte de la expansión de cobertura se realizó sin contar con los recursos suficientes, a lo que se sumaron las fuertes reducciones de recursos que sufrió el financiamiento público de la educación chilena durante la década de 1980.

CUADRO 1

Chile: Aumento de cobertura educacional, 1960-1990
(Porcentajes)

Año	Analfabetismo (mayores de 10 años)	Educación preescolar	Educación básica	Educación media	Educación superior (20-24 años)	Número de estudiantes (miles)
1960	17.6	2	80	14	4	2 257
1970	10.2	4	93	50	9	2 254
1982	8.3	12	95	65	11	3 162 ^a
1990	5.4	18	95	78	20	3 269

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), censos de población.

^a Datos de 1980.

La enseñanza media —que ha crecido más rápido— es también la que ha registrado la estrechez de recursos más severa. A principios de los años sesenta, se invertía por alumno el equivalente a un 15% del producto interno per cápita; 30 años después, esa proporción había bajado al 10%. El cuadro 2 muestra el gasto en educación durante los años ochenta y revela que incluso durante la recuperación económica de la segunda mitad de esa década el gasto público en educación siguió reduciéndose. Todo ello derivó en peores condiciones de trabajo para los maestros y escasez de medios para ofrecer una educación de calidad. Como consecuencia de la caída de los recursos públicos, el poder adquisitivo de las remuneraciones docentes se redujo al punto que disminuyó el número de jóvenes interesados en estudiar pedagogía en las universidades, se deterioró la infraestructura escolar y escasearon los textos y materiales de trabajo.

CUADRO 2

Chile: Gastos del Ministerio de Educación (MINEDUC), 1980-1990
(En pesos del año 2000)

Año	Gastos MINEDUC (miles de millones de pesos)	Matrícula subvencionada (miles de alumnos)	Subvención por alumno mensual (pesos)
1982	736.1	2 331.4	13 188
1983	682.6	2 391.9	11 334
1984	664.6	2 458.6	10 647
1985	663.9	2 497.5	10 001
1986	603.8	2 529.0	11 189
1987	555.3	2 740.2	10 504
1988	574.6	2 746.9	10 621
1989	560.8	2 709.5	10 639
1990	534.7	2 692.1	10 103

Fuente: MINEDUC (1999).

II

Cambios institucionales

En el ámbito institucional, a principios de la década de 1980 habían ocurrido dos cambios muy importantes en la organización del sistema educacional, que se mantienen hasta hoy. Por una parte, se mejoró y consolidó un sistema de subvenciones educacionales por cuya mediación se financia la educación privada y, por otra, se traspasaron a los municipios todos los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Así, se estableció un sistema descentralizado de gestión educacional en que el MINEDUC paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases a los colegios municipales o particulares elegidos por los padres.

Este esquema de subvención, con elementos comunes al que en otros contextos se denomina *vouchers*, tiene una antigua tradición en Chile. Desde el siglo XIX, aquellos establecimientos particulares que imparten educación en forma gratuita han recibido ayuda fiscal. A partir de 1951, siendo Ministro de Educación Bernardo Leighton, se estableció que el monto del subsidio a estos colegios equivaldría a la mitad de lo que el Estado pagaba por alumno en las escuelas públicas. O sea, el colegio particular subvencionado, gratuito, recibía del fisco una determinada cantidad por alumno, debiendo conseguir de otras fuentes el resto de los fondos que necesitara. En los hechos, sin embargo, el monto del subsidio a la educación particular fue muy variable en las tres décadas siguientes y rara vez alcanzaba para cubrir una proporción significativa de sus costos. A partir de 1980, se uniformó la cantidad de dinero pagada por alumno que asistía a clases, sin importar si el beneficiario pertenecía al sistema municipal o al particular subvencionado.

La mejora en el monto de la subvención y la regularidad en su pago se tradujo en una fuerte expansión del número de escuelas privadas durante los años ochenta. En términos de matrícula escolar, la educación privada subvencionada pasó de 402 mil alumnos en 1980 a 960 mil en 1990, mientras la municipal se redujo de 2 millones 260 mil a 1 millón 700 mil en el mismo período. Durante los años noventa la matrícula municipal se ha estabilizado, mostrando un leve incremento de alumnos, mientras que la matrícula de escuelas privadas sigue registrando el crecimiento más dinámico.

El principal cambio institucional de los años noventa tuvo que ver con las condiciones laborales de los docentes. En 1991 se promulgó el Estatuto de los Profesionales de la Educación. Más conocido como Estatuto Docente, sacó a los profesores del marco del Código del Trabajo —que rige para los trabajadores privados— para ubicarlos dentro de una normativa especial de acuerdo a sus condiciones de empleo, que incluye una mejor escala de remuneraciones, bonificaciones y asignaciones, y una mayor estabilidad laboral.

No fue fácil llegar a esta normativa. De hecho, la regulación de 1991 fue modificada en 1995 para hacerla más flexible. Había que conciliar los recursos fiscales disponibles con las necesidades y aspiraciones de aumento de remuneraciones; por esta razón, el incremento de las rentas fue gradual. También era necesario compatibilizar y armonizar la descentralización administrativa y las subvenciones (el pago por alumno que asiste a clases) con las nuevas normas sobre gastos en personal, que, a su vez, eran independientes del tamaño del alumnado.

III

Iniciativas de mejoramiento educativo

A partir de 1990, con la recuperación de la democracia, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia van poniendo gradualmente en práctica un conjunto de iniciativas destinadas a revertir

la situación de crisis en el sistema educacional, promover la innovación educativa y crear un nuevo ambiente en escuelas y liceos, sentando las bases para el proceso de reforma iniciado pocos años después.

A continuación se enumeran algunas de las iniciativas más destacadas:

1. Programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres (P900)

Este programa se propone apoyar al 10% de las escuelas con peor rendimiento y mayores necesidades, para que los alumnos del primer ciclo (hasta cuarto año) logren dominar las destrezas culturales básicas: lectura, escritura y matemática elemental.

Bajo el principio de la discriminación positiva, el P900 —que comenzó en 1990 y sigue funcionando a la fecha— ha generado acciones para que el contexto en que se desarrolla el trabajo de profesores y estudiantes sea más adecuado, mejorando los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la gestión escolar. A través de este programa se entregan materiales pedagógicos y se ofrece asistencia técnica, consistente en talleres para educadores y apoyo a los alumnos mediante jóvenes monitores. Hace dos años el programa se amplió para cubrir toda la enseñanza básica. El Ministerio de Educación (MINEDUC) firmó convenios a tres años plazo con cada escuela para que se diseñara una estrategia que les permitiera superar su situación. Pasado ese período, debe evaluarse su gestión. Hasta hoy, en el P900 han participado 2 mil 361 establecimientos con más de medio millón de alumnos, casi 20 mil docentes y 15 mil jóvenes monitores, con un costo anual por alumno del orden de los 20 dólares.

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

A principios de los años noventa se inició el programa MECE básica, orientado a la educación parvularia y básica. Por su intermedio, se amplió sustancialmente la entrega de textos en la enseñanza básica, se inició la distribución de las bibliotecas de aula —en que cada sala de clases recibe unos 70 libros para estimular los hábitos de lectura— y, asimismo, se incluyó una cantidad de fondos para aumentar la cobertura en educación parvularia e introducir modalidades no tradicionales en esta área.

Este programa se desarrolló entre 1992 y 1997 con el apoyo del Banco Mundial, mediante un crédito por 170 millones de dólares, y desde entonces se ha mantenido —e incluso ampliado— con recursos nacionales, incorporándose a las tareas regulares del Ministerio. El MECE básica representó un aumento de inversiones en infraestructura y materiales didácticos, e

innovaciones en el proceso educativo. De igual modo, en este marco se iniciaron la red Enlaces y los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que se verán más adelante.

3. Enlaces

Originalmente fue un proyecto piloto de red inter-escolar por computadoras, que instaló tecnología informática de punta en escuelas marginales rurales y urbanas, y luego se fue extendiendo hacia todos los establecimientos.

Hoy, todos los liceos cuentan con un laboratorio de computación. La mitad de las escuelas —a las que asiste cerca del 90% de la matrícula— se hallan conectadas a la red a partir del año 2000. Se han instalado entre tres y once computadores por escuela, con sus respectivos programas, y entre una y tres impresoras (según su tamaño).

Desde 1999, gracias a un convenio con la empresa Telefónica CTC Chile, unos 5 mil 200 establecimientos cuentan con acceso y uso gratuito de Internet por 10 años. Al mismo tiempo, 55 mil maestros (el 54% del total del país) han recibido entrenamiento especial. En efecto, la red Enlaces ha destinado el equivalente al 20% de su inversión en equipos —que alcanza a los 80 millones de dólares— al perfeccionamiento de los maestros.

4. Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)

A principios de la década de 1990 se estableció un fondo para estos proyectos, que están orientados no sólo a perfeccionar la educación básica y media, sino también a fortalecer la autonomía pedagógica de las escuelas y liceos. Inédita en su género, esta iniciativa se ha convertido en un importante desafío para los profesores y directivos. A partir de su diagnóstico particular, cada comunidad educativa define su proyecto. El equipo docente diseña las acciones más pertinentes para sus alumnos y establece metas, plazos y estrategias de evaluación; todo ello dirigido a enfrentar situaciones problemáticas y promover innovaciones en los procesos pedagógicos o de gestión.

Con el fin de obtener financiamiento, los PME compiten entre sí en concursos de carácter provincial que evalúan su calidad técnica, su impacto sobre el aprendizaje y el nivel de riesgo socioeducativo del establecimiento. Una vez seleccionados, los colegios reciben los fondos y un paquete de apoyo didáctico que les permite contar con las herramientas, equipos e

insumos básicos (televisor, videograbador, retroproyector y otros) para desarrollar sus programas que duran habitualmente entre dos y tres años. El monto asignado por proyecto varía entre 4 mil y 28 mil dólares, según su matrícula y si es del nivel primario o secundario. Además, se han asignado materiales didácticos por un valor cercano a los 1 900 dólares por escuela.

Esta iniciativa se ha transformado en una valiosa experiencia de descentralización pedagógica. Para apoyarla, el Ministerio ha otorgado a las escuelas y liceos la posibilidad de administrar directamente los dineros que reciben. Dicha facultad se traduce en que sus equipos directivos se sienten más responsables del proyecto; pueden contar con los materiales y recursos oportunamente; dan cuenta pública de ellos a sus docentes, alumnos, padres y autoridades, y en muchos casos logran captar otros aportes de la comunidad, optimizando de esta forma el financiamiento directo del MINEDUC.

Algunos ejemplos de PME interesantes —y que se han desarrollado con frecuencia— son las radios escolares, los diarios e incluso algunos informativos de televisión que los profesores realizan con sus alumnos para fortalecer las capacidades de lenguaje y comunicación. En una escuela rural de la zona central instalaron una estación meteorológica para apoyar las matemáticas; al profesor le resultaba más fácil enseñar así los decimales, que eran difíciles de aprender para sus alumnos. En otro establecimiento han formado un apiario; otros han preferido los cultivos hidropónicos, entre diversas iniciativas.

5. Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural (MECE rural)

Se desarrolló también un programa especial llamado MECE rural, orientado a más de tres mil escuelas incompletas, pequeñas y dispersas que enseñan a niños de hasta sexto básico en cursos combinados. Estas escuelas multigrado, atendidas por uno, dos o hasta tres profesores, requerían una propuesta pedagógica especial que permitiera trabajar simultáneamente con niños de distinto nivel de escolaridad e incorporara elementos propios del mundo rural, pues las prácticas urbanas no les eran aplicables en muchos aspectos.

El programa ha proporcionado a los niños textos y materiales especialmente diseñados para sus respectivas realidades que, además, permiten el avance dife-

renciado —de acuerdo a las capacidades de aprendizaje de cada alumno— dentro del grupo o curso combinado. Se han creado microcentros de coordinación pedagógica, con el fin de que los maestros de escuelas cercanas se reúnan periódicamente para analizar las innovaciones aplicadas en cada establecimiento y hacer los respectivos seguimientos de esas experiencias. De esta manera, el MECE rural persigue superar el aislamiento profesional de los docentes, y adecuar la oferta curricular a las escuelas multigrado y sus respectivas realidades rurales. Los microcentros prefiguran la escuela que la reforma educacional ha querido generalizar: una escuela no burocrática, autogestionada, flexible y abierta al medio. En ellos se anticipa la comunidad de aprendizaje en que debería convertirse cada equipo docente del país, es decir, un grupo creativo que como tal evalúa y discute las mejores estrategias pedagógicas para sus alumnos.

Las escuelas rurales constituyen un lugar de encuentro natural de las familias. El MECE rural considera diversas estrategias para acercar a los padres, y en especial a las madres, a la educación de sus hijos. Durante estos últimos años se está llevando a cabo, en zonas donde no existe educación parvularia formal, el programa **Conozca a su Hijo**, una experiencia a cargo de las propias mamás. Así, además de la atención de los pequeños de cuatro a seis años, el objetivo es vincular a la familia con el proyecto educativo del establecimiento, generar una alianza en beneficio de los niños y niñas, y mantenerla durante todo el tiempo que ellos permanezcan en la escuela.

Todos estos programas (P900, Enlaces, MECE básica, media y rural, PME), iniciados a principios de los años noventa, se mantienen vigentes y han registrado un paulatino mejoramiento y enriquecimiento durante la segunda mitad de la década, aprovechando la experiencia acumulada. El P900 amplió su cobertura en términos de los grados y asignaturas que apoya; los textos han aumentado en calidad y cantidad y se ofrece incluso a los docentes la posibilidad de elegir cuáles emplear; las bibliotecas de aula llegaron hasta octavo básico y se han empezado a reponer; los PME de “segunda generación” persiguen objetivos pedagógicos más exigentes, y así sucesivamente.

En su conjunto, estas iniciativas han mejorado las condiciones de la educación subvencionada, acentuado la renovación docente, incentivado el trabajo colectivo de los profesores y permitido la descentralización pedagógica, una mejor gestión de los establecimientos y un mayor perfeccionamiento para los maestros.

IV

Los cuatro pilares de la reforma educativa

En medio de estas iniciativas y avances en el sistema educacional, en 1994, al empezar su gobierno, el presidente Frei constituyó la Comisión Nacional de Modernización de la Educación, integrada por 18 conocidos profesionales y académicos provenientes de diversas actividades y posturas políticas. Su misión consistía en efectuar un diagnóstico del sistema educacional —incluidas sus deficiencias y limitaciones—, detectar los desafíos que Chile debía enfrentar en los años siguientes y hacer las proposiciones adecuadas. El informe de la Comisión se transformó así en una importante referencia para los cambios emprendidos más tarde.

En mayo de 1996, el Presidente convoca a un proceso de reforma educacional que, junto con reafirmar las iniciativas y programas en marcha, agrega otros para lograr de ese modo un conjunto integral de cambios.

1. Programas de mejoramiento e innovación pedagógica

Incluye todos los programas que se han ido incorporando en el tiempo para dotar a los colegios de medios pedagógicos y promover la innovación, tales como la entrega de textos y otros materiales y el conjunto de iniciativas de los programas MECE enunciados anteriormente. A ellos se agrega el Proyecto Montegrando, que crea una red de liceos de primer nivel que irían anticipando la reforma educacional, para extenderse luego al resto del país.

2. Desarrollo profesional de los docentes

Ninguna reforma educacional tendrá éxito si no contempla un apoyo decidido a los maestros. Esta reforma contempla llevar adelante un mejoramiento en sus condiciones de trabajo y en la preparación, tanto de los docentes en ejercicio como de aquellos que se encuentran en su formación inicial.

En Chile, el 95% de los educadores cuenta con estudios especializados: el 78% se tituló en universidades e institutos profesionales y el 17% proviene de la formación normalista. El promedio de edad es de 43 años; un 12% tiene menos de 30 y un 11%, más de 55 años. La gran mayoría —el 70%— son mujeres.

CUADRO 3

Chile: Remuneración docente jornada de 44 horas/semana, sector municipal, promedio mensual-anual
(En pesos promedio 1999)

Año	Sector municipal		Sector particular subvencionado
	Promedio	Mínimo	Mínimo
1990	243 138	134 251	69 047
1991	260 398	162 097	150 667
1992	304 402	180 105	173 354
1993	342 277	190 617	176 958
1994	389 270	221 192	197 833
1995	428 380	244 095	239 039
1996	459 854	268 310	267 151
1997	502 544	294 345	293 074
1998	528 488	320 789	320 789
1999 ^a	547 794	338 408	338 408
2000 ^a	566 503	356 717	356 717

Fuente: MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Estimación.

El mejoramiento de rentas ha sido gradual pero sistemático y considerable, como puede verse en el cuadro 3. Además, ha incorporado formas innovadoras de incentivar a los que obtienen mejores resultados, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

a) *Mejoramiento de las condiciones de trabajo*

i) *Asignación por desempeño destacado.* Se trata de una bonificación trimestral a los docentes de la cuarta parte de los colegios que obtuvieron mejores resultados, en reconocimiento al trabajo de los equipos docentes que consiguen que las escuelas funcionen bien y que los alumnos aprendan mejor.

A fin de determinar qué establecimientos merecen esta asignación, se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), que se aplica cada dos años a todas las escuelas, colegios y liceos subvencionados. Para que este proceso sea equitativo se realizan comparaciones entre escuelas similares. Primeramente, los establecimientos son divididos en grupos homogéneos según la vulnerabilidad socioeconómica de los alumnos, el nivel y modalidad de enseñanza, el tamaño de la escuela y si está ubicada o no

en zona rural. Enseguida, se comparan los colegios al interior de cada grupo; es decir, sólo aquellos establecimientos de características semejantes. Finalmente, se ponderan seis indicadores: efectividad, superación, iniciativa, mejoramiento de las condiciones de trabajo docente, igualdad de oportunidades e integración de profesores y apoderados. No sólo se toma en cuenta el nivel logrado en comparación con el resto del grupo, sino especialmente el progreso obtenido en todos los indicadores.

Este sistema de medición se ha ido perfeccionando para hacerlo cada vez más objetivo y premiar así los resultados más importantes que se ha querido alcanzar en los establecimientos educacionales. A su vez, el monto de la asignación por desempeño notable se ha ido acrecentando.

ii) *Asignación por desempeño difícil*. Esta asignación se propone recompensar a aquellos educadores que trabajan en lugares denominados “de desempeño difícil”, debido a su ubicación geográfica (dificultades de acceso, clima particularmente adverso, entre otras), marginalidad, extrema pobreza, inseguridad del medio urbano u otras características análogas. Consiste en un porcentaje variable de la renta base nacional, con un tope de hasta un 30% de ella. Cada dos años, en cada región se determina cuánto corresponde a cada establecimiento. Las regiones distribuyen entre sus respectivos colegios y liceos un monto acotado de recursos, con especial atención en aquellos que más necesitan este estímulo.

iii) *Premios a la excelencia docente*. Como otra manera de reconocer la trascendencia de la labor de los maestros, en 1997 se convocó por primera vez a todos los colegios, escuelas y liceos del país a que eligieran, de entre sus profesores, a quien quisieran distinguir por la excelencia de su labor formadora. La idea no ha sido que el MINEDUC, el gobierno o las municipalidades seleccionen; cada establecimiento tiene que hacerlo. Es un galardón significativo que, además de la distinción que encierra, recompensa con un monto económico importante: más de 10 meses de la remuneración promedio de 1999.

b) *Perfeccionamiento docente*

En este plano la reforma contempla un amplio y variado espectro de iniciativas, entre las que se cuentan las siguientes:

i) *Perfeccionamiento fundamental*. La introducción de los nuevos programas de estudio ha sido pre-

cedida por los llamados cursos de perfeccionamiento fundamental. El objetivo es que todos los maestros puedan prepararse para la puesta en marcha del nuevo curriculum. Se han ofrecido cursos de instalación y de profundización en algunas materias especialmente requeridas por los educadores, y cursos especiales para directivos.

En colaboración con las universidades y otras entidades académicas acreditadas, el MINEDUC ha ofrecido este perfeccionamiento en forma gratuita. Las clases respectivas se realizan durante el verano y se complementan con diversas acciones que los maestros deben llevar a cabo en sus propias escuelas durante el año.

ii) *Pasantías y estudios de diplomado*. Prácticamente para todas las iniciativas de la reforma se ofrecen becas de perfeccionamiento, pero probablemente la acción más novedosa ha sido la de los cursos en el extranjero. El programa, creado en 1996, incluye pasantías y cursos de diplomado (según si duran dos o cinco meses), y ha contribuido a internacionalizar profesionalmente a nuestros profesores y nuestra educación.

iii) *Enlaces*. La capacitación de los docentes es fundamental para el uso de la informática como herramienta pedagógica. Para ello se creó la Red de Asistencia Técnica, conformada por 30 instituciones universitarias, que ofrece capacitación a 20 profesores de cada escuela que ingresa al proyecto. Este perfeccionamiento se realiza en el mismo colegio y comprende dos etapas anuales con una duración, en total, de 92 horas presenciales. En los últimos cuatro años, más de 55 mil docentes completaron este aprendizaje.

iv) *Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente*. Con el propósito de lograr una mayor calidad en los estudios superiores de los futuros maestros, se creó un programa especial de becas para aquellos jóvenes talentosos que ingresan a estudiar pedagogía y un fondo de recursos concursables orientado a universidades e institutos para financiar proyectos de mejoramiento de la formación pedagógica cuyo desarrollo abarque un período de cuatro años. Se han habilitado redes de trabajo entre las instituciones y generado nuevos lazos con el sistema educativo y sus escuelas; asimismo, se ha mejorado la infraestructura de las facultades de educación y de sus bibliotecas, y profundizado el aprovechamiento de los multimedia.

En los últimos tres años se aprecia un aumento de los postulantes a las carreras pedagógicas, quienes además presentan mejores antecedentes académicos que en años anteriores. Ello constituye una clara demostración de cómo el conjunto de iniciativas de la reforma, incluida la mayor prioridad alcanzada por la educación en la agenda pública, ha logrado revertir la grave tendencia de los años previos. Cada vez más jóvenes talentosos descubren la vocación docente.

3. Reforma curricular

Tres son las aspiraciones primordiales de esta reforma. Primero, actualizar los objetivos y contenidos de la educación básica y media, considerando que los planes y programas vigentes habían sido elaborados a principios de los años ochenta. En segundo término, impulsar una educación de calidad que incorpore los avances más recientes en pedagogía. En tercer lugar, cumplir con las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza que, junto con formalizar las metas generales y los perfiles de egreso de ambos ciclos, estipuló un nuevo procedimiento basado en la descentralización para idear el currículum escolar. Esto significa que los colegios disponen de amplios rangos de libertad en la definición de sus propios planes y programas de estudios.

La reforma curricular contempla dos etapas. Inicialmente se necesitaba acordar un marco global y, luego, elaborar los programas de estudio. El marco general debía incorporar ciertos objetivos transversales, referidos a la formación ética, al crecimiento y la autoafirmación personal, a la persona y su entorno, y al desarrollo del pensamiento.

El marco curricular para la enseñanza básica se aprobó a principios de 1996 y posteriormente se elaboraron los programas de estudios para primero y segundo básicos, que comenzaron a operar al año siguiente. Asimismo, se aprobó el nuevo marco curricular para la enseñanza media, cuyos programas se aplicaron a partir de 1999. En el año 2002 todos los niveles contarán con nuevos programas de estudio. Como se ha señalado, la aplicación del cambio curricular requiere la capacitación docente y la renovación de los textos escolares.

En el caso del nivel preescolar, también se están elaborando nuevas bases para las actividades con los párvulos, de tal modo que en el año 2002 entrará en vigencia un nuevo currículum que reemplazará al aplicado por más de tres décadas.

Cabe destacar la forma participativa y a la vez altamente profesional con que se ha elaborado el nuevo currículum, lo que constituye una función clave en un Ministerio de Educación que orienta, lidera y regula el sistema educativo, sin la responsabilidad directa de administrar las escuelas como en el pasado. Para ese fin se creó la Unidad de Currículum y Evaluación, dedicada precisamente a la elaboración, actualización y evaluación del currículum, que preparó una primera propuesta de marco curricular que fue sometida a un grupo externo de expertos. Luego se hizo una consulta nacional a todos los docentes e incluso a los alumnos de enseñanza media. Posteriormente se realizó un panel de expertos extranjeros especialmente invitados, para su análisis y comparación con los estándares de los países que obtienen los mejores resultados escolares. Por último, se sometió al Consejo Superior de Educación para su aprobación final.

Los programas de estudio pueden ser elaborados por los colegios, aunque la enorme mayoría —tal como se esperaba— en una primera etapa han utilizado aquellos preparados por la Unidad de Currículum del MINEDUC.

4. Jornada escolar completa

Esta fue la iniciativa más importante del programa anunciado por el presidente Frei en mayo de 1996. Según el diagnóstico previo, era claro que una educación de calidad requería más tiempo destinado al estudio del que dedicaban nuestros alumnos. La gran mayoría de ellos asistía al colegio en una jornada de medio día, debido a que para ampliar la cobertura de matrícula las instalaciones escolares se utilizaban en dos jornadas.

El aumento del tiempo en la escuela había estado presente en varias medidas adoptadas en los años inmediatamente anteriores, incrementándose de 37 a 40 el número de semanas de clases por año. En 1995 se creó una subvención de reforzamiento educativo, que permitía que los alumnos que lo requirieran contaran con más horas de aprendizaje durante los últimos meses del año.

Esta iniciativa de extensión a jornada completa significa que en la enseñanza básica las horas semanales de clases se elevan de 30 a 38, y en la media a 42. Vale decir, la mayor cantidad de horas sumadas a lo largo de los 12 años de escolaridad equivalen a más de dos años de actividad escolar suplementaria con respecto al régimen de doble jornada.

Los estudios internacionales respaldan sólidamente el positivo impacto de una mayor permanencia en el colegio en la calidad de la educación. En la preparación de la reforma se tuvo a la vista —entre otros— un estudio muy influyente, *Prisoners of Time*, efectuado en los Estados Unidos por la National Education Commission on Time and Learning, y una revisión de 130 investigaciones sobre esta materia realizada por The Brookings Institution, donde se concluye que el 97% de ellas respaldaba la afirmación de que existe un vínculo muy consistente entre la permanencia durante un período más largo en la escuela y el logro de mejores resultados.

La jornada escolar completa significa no sólo aumentar el tiempo de contrato de los profesores, para cuyo fin hay que elevar el monto de la subvención mensual, sino también ampliar las instalaciones escolares en la gran mayoría de los colegios del país y, por tanto, efectuar una cuantiosa inversión que debe materializarse en un plazo no inferior a cinco años. El cuadro 4 muestra los aumentos en el valor de la subvención escolar, que se incrementan en cerca de un tercio al extender la jornada escolar.

CUADRO 4

Chile: Subvención mensual por alumno según régimen
(En pesos de febrero de 2000)

	Sin JEC ^a	Con JEC ^a
Educación básica, 1° a 6°	17 899	24 076
Educación básica, 7° y 8°	19 438	24 175
Educación básica especial	59 027	73 154
Educ. media técnico-profesional agrícola, 1° a 4°	32 213	39 261
Educ. media técnico-profesional industrial, 1° a 4°	25 098	30 581
Educ. media técnico-profesional comercial, 1° a 4°	22 498	28 854

Fuente: MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Jornada escolar completa.

A la fecha, más de la mitad de los colegios, aunque una fracción menor de los estudiantes, ya se encuentran en el régimen de jornada completa. El resto está en proceso de construcción o preparación de proyectos para incorporarse en los próximos años.

V

Logros y dificultades

Un proceso de cambios profundos como el de esta reforma educacional entraña un proceso complejo, cuyos efectos sólo podrán apreciarse con la perspectiva del tiempo; más aún cuando la reforma se encuentra todavía en etapa de puesta en marcha y recién alrededor del año 2005 podría hallarse plenamente aplicada. Sin embargo, algunos elementos sobresalen y ofrecen experiencias valiosas para otros procesos de cambio.

Es claro que uno de los logros de estos años ha sido la mayor prioridad de la educación en la agenda nacional y en la asignación de recursos públicos y privados, y la continuidad de las políticas durante toda la década de 1990.

El importante aumento de recursos puede verse en el cuadro 5. Entre 1990 y 1999, el gasto público en educación se elevó en 150% en términos reales. La prioridad de la reforma educacional en la asignación de recursos públicos quedó demostrada cuando, a pe-

sar de la restricción fiscal de 1998-2000, asociada a los efectos de la crisis asiática, el gasto público siguió creciendo sin afectar las inversiones previstas originalmente por la reforma.

En el decenio de 1990, la subvención y el gasto por alumno se duplicó con creces: la subvención aumentó de 10 143 pesos en 1990 a 24 000 pesos en el año 2000 (en moneda de este último año). Este incremento tan importante en el aporte por alumno a la educación primaria y secundaria fue posible porque, junto con elevar el gasto público global en educación, éste se concentró en la educación básica y media, registrando un aumento menor en la educación universitaria. A su vez, dentro de la educación básica y media se elevaron más los recursos destinados a los alumnos de familias de menores ingresos.

En el cuadro 5 se aprecia que la contribución privada a la educación creció, incluso, más que el aporte público, con un incremento de 170% real en la

década, hasta llegar a representar cerca de un 3% del producto interno bruto (PIB). Este significativo aumento se debe a los aportes de las familias al financiamiento de la educación superior y a un creciente aporte a la educación subvencionada a través del sistema de financiamiento compartido. Naturalmente, este último fue posible gracias al rápido crecimiento de la economía durante esos años.

El destino principal de los mayores recursos fue mejorar las condiciones de trabajo de los docentes (véase nuevamente el cuadro 3).

Esta contribución privada al financiamiento de la educación contribuyó a que el Estado concentrara sus recursos en las familias con menor capacidad de pago. Prácticamente en todos los programas se dio prioridad a las familias más necesitadas, en favor de una mayor equidad que la reforma se propone.

La estrategia de equidad en las iniciativas de mejoramiento educativo de principios de los años noventa y en las de los anuncios de reforma de 1996 persiguió siempre privilegiar a los alumnos con mayores necesidades. Partiendo con el programa de las 900 escuelas que, como su nombre lo indica, prioriza al 10% de rendimiento más bajo. Pasando por los aumentos a la subvención escolar que privilegiaron la educación rural, a los alumnos de escuelas especiales, a los que requerían de reforzamiento para evitar la repitencia y posible deserción, y a los alumnos de internados. Asimismo, casi sin excepción los nuevos programas se iniciaron en las escuelas más pobres; tal fue el caso de la informática educativa y de la jornada escolar completa. Las primeras escuelas en extender la jornada escolar fueron las que atienden a los alumnos más pobres. Los aumentos de raciones de alimentación escolar, los programas de salud escolar, los de entrega de útiles y textos, la mayor matrícula en el nivel pre-escolar, siempre tuvieron como criterio orientador lo-

grar una mayor equidad. En los programas que funcionan de manera competitiva, como las postulaciones a PME o al Proyecto Montegrando para la enseñanza media, o a la capacitación docente, un criterio de selección ha sido siempre el nivel de pobreza y necesidad de la respectiva escuela.

Cuando se ha requerido una contribución de las familias al financiamiento de la educación de sus hijos, se han creado mecanismos de becas y préstamos —en el caso de la educación superior— para evitar que ese aporte se convierta en factor de exclusión.

Más allá de la importancia de los mayores recursos para obtener los avances observados en el proceso de reforma, ha resultado fundamental la continuidad de políticas registrada durante estos años. Contribuyó a ello la mantención de la coalición de gobierno, la construcción de consensos en torno a las iniciativas de la reforma y la continuidad de los equipos superiores del Ministerio. Es importante destacar esta continuidad, porque en América Latina se observa una altísima inestabilidad de políticas asociada a frecuentes cambios de ministros, con todos los inconvenientes que ello acarrea para una actividad como la educación, que por su naturaleza es de largo plazo.

En cuanto a los logros en términos de aprendizaje de los alumnos, pueden destacarse dos aspectos. En primer lugar, se han reducido el abandono y la repitencia, con lo que una proporción cada vez mayor de jóvenes está completando la enseñanza media. En la enseñanza secundaria, la repitencia se redujo de más de 12% en 1990 al 8% a fines de la década y el abandono de 7.5% a 5%. Lo mismo se observa en la básica: de 7.8% al 3.5% y de 2.3% al 1.5%, respectivamente. Esas tasas habían permanecido prácticamente constantes durante los años ochenta. Los éxitos en retención en la escuela y en lograr la promoción de curso de una mayor cantidad de alumnos son, sin duda, resultados importantes.

CUADRO 5

Chile: Gasto total en educación como porcentaje del PIB^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^b	1998 ^b
Gasto público en educación/gasto gobierno central	11.9	12.0	12.8	13.0	13.5	14.3	14.9	15.5	16.1
Gasto público en educación/PIB	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.1	3.4	3.5	3.9
Gasto privado en educación/PIB	1.8	1.9	2.0	2.2	2.5	2.5	2.8	2.9	3.1
Gasto total en educación/PIB	4.4	4.6	4.9	5.3	5.6	5.6	6.2	6.4	7.0

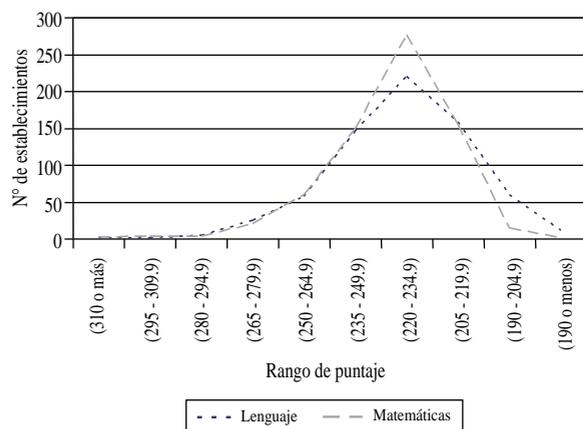
Fuente : MINEDUC, División de Planificación y Presupuestos.

^a Producto interno bruto.

^b Las cifras para 1997 y 1998 son provisorias. El gasto público en educación considera el gasto del gobierno central más los aportes municipales a la educación.

GRAFICO

Establecimientos de quintiles IV y V de nivel socioeconómico ordenados por rango de puntaje SIMCE 2º medio 1998



Fuente: Estimaciones del autor sobre la base de MINEDUC, resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE.

En lo que se refiere al aprendizaje de los alumnos, Chile tiene la gran ventaja de contar con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), cuyas pruebas periódicas nacionales se vienen realizando desde fines de los años ochenta. De acuerdo a los resultados de esas mediciones, el mejoramiento en los resultados promedio es todavía insuficiente. No obstante, sí se registran progresos significativos en las escuelas más pobres del país.

Sin embargo, junto con el impacto positivo que representan los progresos mencionados, destaca el bajo resultado que todavía alcanzan la inmensa mayoría de los estudiantes de acuerdo a estándares internacionales. Más del 60% de los alumnos de escuelas chilenas no llega a las metas de aprendizaje deseables en el octavo básico. Asimismo, los resultados en las pruebas internacionales de matemáticas y ciencias realizadas en 1998 por el Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencia (TIMSS), muestran un magro desempeño de los alumnos de 8º año de Chile, que se ubica entre los más bajos de los 38 países participantes. En efecto, el 95% de los escolares chilenos muestran un desempeño inferior al del promedio de los

alumnos en los países que lograron el mejor rendimiento, tales como Corea o Singapur.

Todo ello confirma la importancia de los esfuerzos que se han venido realizando como parte de la reforma educacional y destaca al mismo tiempo la necesidad de acentuarlos para conseguir, en un plazo que necesariamente será de varios años, acortar la brecha de aprendizaje que esos resultados denotan.

Hay varios aspectos de la reforma que deben ser reforzados a fin de asegurar los mejoramientos en la calidad, por definición más difíciles de alcanzar que los aumentos de cobertura (véanse propuestas en Arellano, 2000).

Quisiera destacar aquí un aspecto que me parece especialmente importante cuando el objetivo es la calidad y cuando existe descentralización. Se trata del énfasis en los resultados y la cultura de evaluación. En la práctica, se observan diferencias muy grandes en los resultados que obtienen escuelas a las que asisten alumnos de similar condición social y cultural. El gráfico ilustra esta dispersión en los resultados de los establecimientos que atienden a los alumnos del 40% más pobre. Un 13% de ellos logró, a pesar de sus carencias, resultados superiores al promedio nacional.

Se requiere poner mayor énfasis en los resultados y en adecuar las prácticas pedagógicas y el ambiente escolar al de esas escuelas efectivas que, a pesar de la carencia de recursos, logran que sus alumnos aprendan y desplieguen sus capacidades como herramientas indispensables para tener éxito en la superación de las deficiencias del sistema escolar.

Sobre todo, hace falta perseverar en el esfuerzo realizado en estos años. Las mejoras en la calidad de la educación no se logran en el corto plazo; prueba de ello son los resultados de la última prueba internacional TIMSS: de los países que repitieron los exámenes de matemáticas y ciencias en el lapso de 4 años, prácticamente ninguno exhibe cambios importantes en el desempeño del promedio de sus alumnos. Se requiere de un esfuerzo sostenido de 10 a 15 años para alcanzar los niveles de calidad que nuestra educación necesita a fin de preparar mejor a nuestros jóvenes para los exigentes desafíos de la sociedad del conocimiento.

Bibliografía

Arellano, J.P. (2000): *Reforma educacional: prioridad que se consolida*, Santiago de Chile, Editorial Los Andes, www.jporellanom.terra.cl.

Delannoy, F. (2000): *Education Reforms in Chile, 1980-98: a Lesson of Pragmatism*, Washington D.C., Banco Mundial, junio.

García- Huidobro, J.E. (ed.) (1999): *La reforma educacional chilena*, Santiago de Chile, Editorial Popular.

MINEDUC (Ministerio de Educación) (1999): *Reforma en marcha: buena educación para todos*, Santiago de Chile.