

# Índice del Capítulo 16

## 16. DE CARA AL FUTURO: PUNTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA ACTUAL Y PROYECTOS DE REFORMA. 2

### 16.1 JUICIOS DE DIAGNÓSTICO ..... 2

### 16.2. POLÍTICA EDUCACIONAL ..... 5

#### 16.2.1. Gestión Educativa Inicial ..... 6

#### 16.2.2. Reforma Educativa y Proyecto Educativo de la Nación ..... 8

#### 16.2.3. La Educación Chilena hacia el siglo XXI ..... 9

## 16. DE CARA AL FUTURO: PUNTOS CRÍTICOS DEL SISTEMA ACTUAL Y PROYECTOS DE REFORMA.

### 16.1 JUICIOS DE DIAGNÓSTICO

El gobierno del Presidente Patricio Aylwin reconoce que la educación chilena está en un proceso de desarrollo y de modernización, en virtud del cual, en las últimas décadas se ha cumplido en gran medida la tarea de abrir el acceso a la educación en sus diversos niveles, de prácticamente universalizar la enseñanza básica y de intentar diversas formas de mejoramiento y actualización de los contenidos y de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, así como de la gestión institucional.

Sin embargo, deben reconocerse también los puntos críticos que afectan dicho proceso de desarrollo y modernización. Un resumen de ellos es el que se presentó en el Mensaje que el Presidente de la República dirigió al Congreso Nacional el 21 de mayo de 1990, a pocas semanas de iniciado su mandato y que se reproduce a continuación:

#### “i) Crecimiento del sistema

Entre 1958 y 1973, la matrícula del sistema de educación formal avanzó desde 1.348.492 hasta 2.996.103 alumnos, lo que representó un aumento de 122,2 por ciento. En 1988, la misma matrícula se elevó hasta 3.258.996, con un incremento de sólo 262.893 estudiantes, que representa un 8,8 por ciento de crecimiento. En 1958, la cobertura del conjunto del sistema respecto a la población de 0 a 24 años era de 32,6 por ciento. En 1973, dicha cobertura llegó a 53,1 por ciento. En 1988, la cobertura llegaba al mismo 53,1 por ciento después de varios años en que fue inferior a este porcentaje. Este indicador expresa prácticamente un congelamiento en lo que era la tendencia histórica de expansión del sistema.

#### ii) Desequilibrios en la evolución cuantitativa

Algunas áreas del sistema educativo han experimentado un notable crecimiento en los últimos dieciséis años, en tanto que otras han decrecido o se mantienen en matrículas o cobertura similares a las de 1973.

En el primer caso se encuentra la educación prebásica, que en 1973 atendía a 90.295 párvulos y en 1989 atendió a 370.912 que cubren a un 21,3 por ciento de la población de 0 a 5 años 11 meses. Es también el caso de la educación media, que crece desde 228.721 estudiantes matriculados en 1973 hasta 741.357 en 1988.

Entre las ramas que han decrecido en su matrícula, se encuentra la educación general básica, que descendió desde 2.314.283 alumnos en 1973 hasta 1.987.758 en 1989, en circunstancias que la población de 6 a 13 años de edad evolucionó en los mismos años desde 2.024.084 a 2.004.158 niños. Esta disminución es producto no sólo de un fenómeno demográfico sino de problemas socioeconómicos. A pesar de su obligatoriedad, en 1987 existía un 10 por ciento en edad escolar que no se incorporaba a este nivel de enseñanza, con lo cual aún no se logra la plena escolarización.

Al interior de la enseñanza media, se observa un decrecimiento de la matrícula de la modalidad técnico-profesional, que en 1973 se alzaba a 163.141 estudiantes, en tanto que en 1986 llegaba sólo a 127.060 (a partir de esa fecha una reforma en plan de estudios integra parte de la matrícula de esta modalidad con la científico-humanista). Existe también una disminución en la matrícula de la enseñanza formal de adultos (básica y media) que en 1973 atendía a 118.399 estudiantes y en 1988 sólo a 72.974.

En la educación superior, las ocho universidades existentes recibían a 145.663 estudiantes, en tanto que en 1989 el conjunto de la educación postsecundaria atendió a 229.911 estudiantes. Sin embargo, las universidades e institutos profesionales atendieron sólo a 153.501 alumnos. La diferencia se explica por la creación, a partir de 1981, de los Centros de Formación Técnica que ofrecen carreras de no más de dos años de duración. Estos centros matricularon en 1989 a 76.950 jóvenes. Sin embargo, la cobertura de la educación superior en su conjunto en relación a la población de 20 a 24 años es prácticamente igual a la de 1973 y la de las Universidades e Institutos es inferior.

Sin bien es cierto que el número de establecimientos del sector privado que ofrecen alternativas de educación postmedia a la población es importante, también es cierto que las oportunidades de formación no se han diversificado y el crecimiento o expansión de esta área de la educación superior ha sido inorgánico, encontrándose ante una situación de carreras aprobadas en áreas de saturación de

mercado. Por otra parte, no se ofrecen alternativas innovadoras que respondan a necesidades nuevas y reales tanto en relación a las expectativas de los jóvenes como del desarrollo nacional.

### iii) Calidad de los aprendizajes

No obstante la labor de la mayoría de los educadores, las condiciones imperantes han llevado a un deterioro en la calidad de aprendizaje de los estudiantes. Una estimación objetiva y amplia es la realizada por el Sistema de Medición de Calidad de la Educación, (Simce). En 1988, se aplicó un conjunto de pruebas para evaluar el logro de objetivos académicos en los alumnos de cuarto año de las escuelas básicas del país.

Los promedios de resultados correctos fueron de 54,23 por ciento en la Prueba de Castellano, 51,81 por ciento en la de Matemáticas, 53,23 en la de Ciencias Naturales y 56,78 por ciento en la de Ciencias Sociales. Puede decirse que los alumnos de ese nivel aprenden poco más de la mitad de lo esperado, según las estipulaciones del programa.

En 1989, se midieron los logros de los alumnos de octavo año de las escuelas básicas. Los resultados generales fueron levemente mejores, lo que podría estar indicando efectos de la selectividad que se produce entre IV y VIII grados de la enseñanza básica.

### iv) Desigualdades en el aprendizaje

Los resultados de las pruebas Simce han demostrado que la distribución de los aprendizajes es muy desigual. En efecto, la distribución regional de las pruebas de IV año en 1988 mostraban en Castellano un 48,65 por ciento en la Novena Región frente a un 64,27 por ciento en la Duodécima y en Matemáticas un 48,08 en la Séptima Región frente a un 59,74 por ciento como promedio máximo en la Duodécima Región.

Más alarmante es la disparidad en los resultados según la dependencia de los establecimientos. En 1989, VIII año, los alumnos de escuelas municipales obtenían en Castellano un logro de 53 por ciento, los de escuelas particulares subvencionadas un 58,9 y los de particulares pagadas, un 76,6 por ciento. En Matemáticas, los resultados fueron de 51,5; 56,2 y 76,0 respectivamente.

### v) Equidad del sistema

Los resultados señalados expresan que los alumnos que se inscriben en las escuelas gratuitas y que, en su gran mayoría provienen de familia de bajos ingresos, aprenden sensiblemente menos que aquellos que se inscriben en escuelas pagadas, que provienen de hogares acomodados.

Otros indicadores de inequidad en el sistema educativo ya fueron señalados: las ramas o niveles que atienden preferentemente estudiantes de origen modesto son las que tienen su crecimiento congelado o están en decrecimiento; es el caso de la educación general básica, de la técnico-profesional y de la enseñanza de adultos. El desigual deterioro de los aprendizajes académicos, se ha expresado también en la baja proporción en que los establecimientos con administración municipal proporcionan alumnos que se ubican entre los mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica y logran ingresar a las carreras universitarias.

Pueden señalarse en el mismo sentido otros indicadores como el abandono de la gratuidad de la educación superior y el deterioro de la asistencialidad estudiantil con la que el Estado tradicionalmente ha compensado las limitaciones de origen económico-social que afectan a los alumnos.

En efecto, la gama de prestaciones asistenciales se ha reducido prácticamente a la alimentación escolar, la cual, además ha reducido su cobertura. Mientras en 1973 la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas ofreció desayunos u once a 1.445.600 alumnos y almuerzos a 674.300, en 1990 está entregando desayunos u once a 476.448 y almuerzo a igual número de alumnos.

A estas últimas prestaciones debe sumarse el programa Hogares, que atiende a alumnos de enseñanza básica y media de sectores de escasos recursos y que no cuentan con establecimientos educacionales en su localidad; en 38 hogares se atiende a 9.865 estudiantes. En 1990 se otorgarán becas a 2.788 alumnos internos y a 1.231 en mediopupilage; a ello debe agregarse 195 becas Primera Dama de la Nación para alumnos de Isla de Pascua y Juan Fernández y de la Undécima Región. En cuanto a textos escolares gratuitos, para este año se presupuestó una distribución que cubre sólo un texto de matemáticas y otro de castellano para cada alumno de la enseñanza básica administrada por las municipalidades de la enseñanza particular subvencionada.

Por otra parte, los mecanismos establecidos en favor de los estudiantes de la educación superior subsidiada por el Estado, se han deteriorado hasta el punto en que el sistema de crédito fiscal universitario y el programa de becas tienen un desfinanciamiento de 7.000 millones de pesos.

#### **vi) Asignación de recursos presupuestarios**

El presupuesto del Ministerio de Educación para el año 1990, concreta las políticas adoptadas por el Gobierno anterior en materia educativa mostrando una disminución sostenida de recursos. Esto puede afirmarse porque los niveles programados de gasto tienden a restringir las asignaciones de fondos para los diversos niveles educativos y por la aplicación de inflatores menores que los reales.

#### **vii) La administración del sistema escolar.**

La dirección que se dio a la descentralización educacional, en nombre de la libertad de enseñanza, llevó a un proceso de privatización del sistema escolar. En efecto, ha aumentado fuertemente la proporción de establecimientos educacionales sostenidos por particulares. Sin embargo, la mayor parte de éstos ha necesitado el subsidio estatal. Del mismo modo, los establecimientos privados subvencionados han preferido cooperar con las funciones educacionales en los sectores urbanos y particularmente en la Región Metropolitana.

Como se ha señalado, en virtud del principio de descentralización, se entregó la administración de las escuelas públicas a las municipalidades y se convirtió a los funcionarios públicos de la docencia, en trabajadores sujetos a la legislación laboral del sector privado.

La llamada "municipalización" de escuelas y liceos no ha dado los frutos que se anunciaron en su origen. La calidad de la educación en ellas no es superior a la de los establecimientos privados subvencionados. Las comunidades no participaron en la gestión educativa, la cual en muchos casos ha tenido un carácter concentrador y a menudo poco transparente y arbitrario. Los docentes han visto deterioradas sus condiciones de empleo y sujetos a una situación de inestabilidad y de subordinación que afecta fuertemente la calidad de su desempeño profesional.

El actual sistema y la evolución del monto de las subvenciones educacionales no han correspondido a las expectativas levantadas cuando se estableció en 1980. Ha sufrido una constante desvalorización y se ha demostrado problemático, tanto desde el interés de los sostenedores de establecimientos como desde el ángulo del control del correcto uso de los recursos públicos.

En síntesis, un sistema educacional que en conjunto presenta problemas agudos de cobertura, articulación, calidad e inequidad. En los extremos, (prebásica y superior) el problema es principalmente de desarticulación y cobertura. En básica, el principal problema es de calidad por falta de recursos y equidad. En media, el problema es de fines y orientaciones, como asimismo de equidad.

#### **viii) Educación, cultura y desarrollo científico y tecnológico.**

No es posible un diagnóstico en el plano cultural global. En cuanto a la promoción de la creatividad y del acceso libre e igualitario a los bienes y servicios culturales, han predominado los criterios libre mercaderistas y utilitarios en detrimento de una cultura nacional abierta al desarrollo universal. Por otro lado, los recursos estatales en materia cultural han estado dispersos y carentes de toda coordinación.

En el plano del desarrollo científico y tecnológico, el actual nivel de las ciencias en Chile es, en gran medida consecuencia del esfuerzo personal de los propios investigadores. Al país le ha faltado la formulación de una política explícita y un compromiso decidido para el desarrollo de este importante sector.

La experiencia de los países desarrollados demuestra que el estímulo y planificación adecuada de la actividad científica y tecnológica es un factor decisivo para mantener un proceso dinámico de crecimiento económico y social. Existe hoy en Chile una capacidad científica muy valiosa pero limitada, desarrollada trabajosamente en el curso de 50 años. Sólo en los últimos años el gobierno anterior manifestó alguna preocupación, al reasignar parte de los recursos destinados a investigación, creando el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico."

Varios de los problemas que se indican en este juicio crítico ya han sido resueltos o se están enfrentando a través de las políticas educacionales y culturales adoptadas y especialmente, mediante los programas de mejoramiento de la calidad y equidad educacionales. Sin embargo, el grueso de ellos subsiste o ha sido sólo limitado o moderado en el período de cerca de dos años desde que se describieron.

Algunos otros puntos críticos que no se consideraron en el texto oficial señalado, son los siguientes:

En materia de currículum vigente en el sistema escolar, por una parte, no se ha avanzado suficientemente desde un limitado y problemático ejercicio de la flexibilidad curricular hacia un ejercicio generalizado de una libertad curricular que permita un alto grado de pertinencia a través de la construcción local de currículum; todavía el desarrollo curricular en Chile tiene un grado importante de centralización y uniformidad y no da cuenta de los requerimientos de la diversidad geográfica y socio-cultural de la nación.

Por otra parte, el currículum no marcha de acuerdo a las necesidades del desarrollo del conocimiento ni de los requerimientos de la inserción de Chile en la modernidad, ni de la problemática de la vida contemporánea. En particular, no se hace cargo de la fuerte demanda de la sociedad chilena por contribuir desde la escuela al enfrentamiento de las llamadas "cuestiones emergentes", tales como la educación en derechos humanos, para la paz y la democracia, la educación sexual, la educación ambiental y otros temas.

Respecto a las prácticas educativas, de muy variada orientación y calidad, puede decirse que, según los indicios de la investigación, predominan estilos de enseñanza que favorecen aprendizajes dependientes y memorísticos, orientados a asimilar pasivamente información más que a favorecer aprendizajes autónomos y el desarrollo de las capacidades cognitivas superiores.

Otro punto crítico que debe destacarse es el de la educación media y la capacitación para el trabajo, en relación con el destino de la juventud de los sectores rurales y urbanos pobres.

Proporción importante de ella transita por la educación media e incluso concluye todo el ciclo. Sin embargo, según diversos indicios, recibe una enseñanza de baja calidad que no la habilita para continuar estudios superiores que, por lo demás, la mayor parte de ellos difícilmente podría financiar. Dicha enseñanza no prepara tampoco para una incorporación apropiada al empleo ni tampoco para enfrentar los problemas personales, en esa delicada etapa del desarrollo y en el contexto de una sociedad en cambio. Por último, la economía no está absorbiendo sino marginando del empleo a la gran mayoría de los jóvenes, no obstante que el país se propone una ambiciosa tarea de lograr el desarrollo productivo con equidad, para insertarse plenamente en la economía mundial.

El cuadro señalado se traduce en anomia, desmotivación y comportamientos indeseados en grupos numerosos de la población joven de extracción popular: rebeldía, consumo de drogas y alcoholismo, cercanía a la delincuencia, etc., derivados de la falta de oportunidades educacionales, culturales y laborales.

En una perspectiva más amplia, la educación chilena, como otras en la región, tiene ante sí el desafío ante el cual no se encuentra suficientemente preparada: el de corresponderse con las transformaciones que están ocurriendo en el mundo y con el proyecto nacional de crecimiento económico con equidad. Al tenor de éste, es indispensable que el sistema educacional, junto con proveer las necesidades de una población con crecientes niveles de escolarización, participe también en los esfuerzos de capacitación de los recursos humanos de todo nivel y en el desarrollo de una capacidad científico-tecnológica propia.

Todo lo anterior, en función de la inserción del país en un mercado internacional crecientemente competitivo y en extensión, en el cual es vital la incorporación de conocimiento agregado a la producción que se exporta y la creatividad para responder a las situaciones cambiantes de la economía y del desarrollo científico y tecnológico.

Al mismo tiempo, el rol de la educación en el desarrollo es inseparable de la función que aquella debe cumplir en relación con la equidad y particularmente con la integración de toda la población a los beneficios del desarrollo y de la modernidad, función que se ha debilitado en la medida de una aplicación ideológica y extrema de los parámetros de mercado al interior del propio sistema educacional. Las restricciones a la gratuidad de la educación pública - particularmente en el caso de la enseñanza secundaria y superior - el funcionamiento de gran parte del sistema bajo criterios de rentabilidad económica y el descenso del gasto público en educación - que recién comienza a revertirse - han determinado un acceso diferenciado a la educación de calidad según distribuciones económico-sociales. Así lo demuestra empíricamente el sistema de medición de la calidad de la enseñanza básica.

## **16.2. POLÍTICA EDUCACIONAL**

A partir de estas consideraciones y siempre teniendo en cuenta los mandatos constitucionales respecto a la libertad de enseñanza, al derecho a la educación y a la responsabilidad del Estado en esta área, el gobierno del Presidente Aylwin ha formulado su política educacional en los términos que siguen.

### 16.2.1. Gestión Educativa Inicial

Durante los años 1990 y 1991, en que se ha reinstalado una gestión de inspiración democrática y de mayor responsabilidad estatal respecto a la educación, se están cumpliendo dos órdenes de tareas: i) el montaje exitoso de diversos programas de emergencia en relación con el mejoramiento de la calidad y el logro de mayor equidad en educación; y ii) el inicio de un conjunto de reformas institucionales destinados a corregir diversas distorsiones de la gestión, a facilitar el cumplimiento de los objetivos en creación con calidad y equidad y a abrir paso a transformaciones educacionales de mayor alcance.

#### a) Programas de mejoramiento de calidad y equidad

Los siguientes son los principales programas y líneas de actividad que apuntan a promover desde el corto plazo el mejoramiento cualitativo y la equidad en la educación.

-Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en Escuelas Básicas de Zonas de Pobreza, más conocido como el P-900, que inicialmente atendió las 969 escuelas con mayores déficits de aprendizaje y que durante 1991 se extendió a cerca de 1.400 centros de educación básica. Este programa ha combinado mejoramientos de la infraestructura con un paquete de medidas de apoyo que ha comprendido perfeccionamiento de profesores, atención especial a alumnos en situación de fracaso escolar, plena provisión de textos y bibliotecas de aula, alimentación y material didáctico adicional.

-Programa de Modernización de la Educación Media Técnico Profesional, destinado a renovar los equipamientos y a mejorar la capacidad docente de una cantidad importante de liceos de este tipo, de dependencia municipal, y a apoyar la conversión de liceos de carácter científico-humanistas en liceos "polivalentes" o en liceos técnico-profesionales. Todo ello, para superar parcialmente las deficiencias de esta modalidad, para responder a la fuerte demanda por este tipo de estudios y a prepararla para transformaciones ulteriores.

-Programas de asistencialidad estudiantil, que han comprendido ampliación importante de prestaciones ya existentes como las de alimentación escolar o textos didácticos gratuitos, o la iniciación de beneficios nuevos como los campamentos escolares de verano o las becas para estudiantes universitarios, para estudiantes indígenas, de reparación para los familiares de víctimas de la represión y otros, así como las becas y la alimentación para estudiantes de enseñanza media que se han programado para entregarse por primera vez en 1992.

-Marcos curriculares. Dando cumplimiento a lo ordenado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, se ha estado trabajando en la elaboración de los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos que el Ministerio de Educación debe poner a disposición de los establecimientos que desean elaborar sus propios planes y programas de estudio. Dichos instrumentos quedarán a disposición de los establecimientos a partir de 1992, para que éstos presenten propuestas de planes y programas propios a partir de 1993.

-Políticas de apoyo a la profesionalización de los docentes. Aunque con fuerte incidencia en la gestión de personal y en aspectos laborales, dictación y vigencia del Estatuto de los Profesionales de la Educación está introduciendo diversos cambios que incidirán en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Entre otros aspectos, el impulso dado al perfeccionamiento, a través del "bono" que permitirá a los docentes tener un amplio acceso a las oportunidades de este tipo de mejoramiento, y mediante la asignación salarial por perfeccionamiento acumulado, las mayores oportunidades de participación profesional de los docentes en las decisiones en el aula, en la unidad educativa y en el sistema, los diversos incentivos al desarrollo profesional, etc. Todo ello está contribuyendo, dentro de las limitaciones institucionales y de recursos, a reposicionar la función docente en el escenario educacional y social chileno.

-Otros programas de mejoramiento. Se han iniciado diversos programas innovativos en los grandes niveles del sistema o en algunas de sus modalidades. En educación básica, se abrió un programa para contribuir a la iniciación a la vida del trabajo y fomento de la creatividad en alumnos de 7° y 8° grado, mediante la creación de "aulas tecnológicas". Se seleccionaron y se financian 120 proyectos de innovación educativa presentados por escuelas y liceos. En la educación prebásica, están en marcha diversos proyectos piloto de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, como "Sala Cuna en su Hogar", Jardines Infantiles para hijos de trabajadores agrícolas de temporada, Jardines para minorías étnicas, etc.

## **b) Reformas institucionales**

Deseoso de estimular la participación de diversos sectores sociales en los asuntos educativos y de enfrentar diversos problemas de organización y gestión del sistema educativo, el gobierno ha propuesto y en algunos casos adoptado distintas “reformas institucionales”, de variados calibres. También en este caso, se ha hecho referencias a la mayoría de ellas a lo largo de los capítulos anteriores.

-Participación de padres de familia y de estudiantes. Se reformaron las normas de organización y funcionamiento de los Centros de Padres y Apoderados de los establecimientos de educación prebásica, básica y media y los Centros de Alumnos de educación media. Esto, con el objeto de democratizar la generación de sus dirigentes, facilitar la participación y favorecer una mejor inserción de los Centros en la vida de cada unidad educativa.

-Consejos Provinciales de Educación. Con carácter consultivo, se creó en cada jurisdicción provincial un Consejo, presidido por el Jefe del Departamento correspondiente del Ministerio de Educación e integrado por representantes de las municipalidades, los sostenedores de establecimientos particulares, los padres de familia, los docentes y otros. Los Consejos colaboran con las autoridades educacionales en la adaptación a nivel provincial de las políticas nacionales de educación, a la vez que contribuyen a evaluar los resultados de los procesos educacionales, a fin de tomar medidas conducentes a su mejoramiento.

- Estatuto de los Profesionales de la Educación. Aunque inspirado en el objetivo de mejoramiento cualitativo de la enseñanza, este nuevo cuerpo legal tendrá incidencia en tres dimensiones relacionadas con la gestión: i) mejorar las condiciones de empleo de los docentes; ii) rectificar distorsiones en el tratamiento jurídico de la profesión, como el desconocimiento de la condición de funcionarios públicos impuesta al profesorado bajo administración municipal; y iii) superar la arbitrariedad que posibilitaba la legislación laboral común en la gestión de personal de parte de los administradores municipales.

En este último sentido, el Estatuto corrige una distorsión del proceso de descentralización y crea condiciones para que éste sea aceptado y no rechazado por el gremio magisterial. A la vez, el Estatuto mejora las posibilidades de participación de los educadores en las decisiones que se adoptan en los centros educacionales, a través de la legalización de los Consejos ( o claustros ) de Profesores, los cuales tendrán facultades consultivas en lo administrativo y facultades decisorias en algunos asuntos de orden técnico-pedagógico.

-Reforma de la Ley de Subvenciones Educacionales. A mediados de 1991, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto que reforma la actual ley de subvenciones educacionales ( DFL. N° 2, de 1989 ). Con él se pretende eliminar algunas imperfecciones en el financiamiento estatal de los centros educativos municipales y particulares gratuitos o semigratuitos. Se propone mejorar algunas subvenciones como la de educación de adultos, la especial y la educación técnico-profesional, hacer más estable el sistema de asignación, al elevar a tres meses el plazo para calcular el promedio de asistencia de alumnos en que se basa a su vez el cálculo de la subvención, mejorar los mecanismos de control y otras disposiciones. También se propone asociar la reajustabilidad de la subvención al reajuste legal de las remuneraciones de los funcionarios del sector público.

-Reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Una Comisión de Estudios sobre la Educación Superior, designada por el Presidente Aylwin entre personalidades altamente representativas de la actividad académica, recomendó que se reformase la referida ley en lo relativo a ese nivel del sistema. Por otra parte, el Ministerio de Educación llegó a similar conclusión respecto a las partes de dicha ley que se refieren a la educación básica y media. En consecuencia, el Ministerio ha preparado un proyecto de reforma que se debatirá próximamente en el parlamento.

Entre otras materias, el proyecto propone cambios en la composición y campo de atribuciones del Consejo Superior de Enseñanza, para que obre con más propiedad respecto al conjunto del sistema educativo. Propone también rectificaciones a los sistemas de autorización para la creación de nuevos centros de educación superior y para la acreditación de los mismos. Se introducen también algunas rectificaciones en relación con el desarrollo curricular para la educación básica y media.

-Políticas respecto a la educación superior. Después de acompañar con éxito a las Universidades e Institutos en su transición hacia el régimen de elección de autoridades por los cuerpos académicos y con pleno respeto a su autonomía, el Gobierno ha procurado apoyar el desarrollo y mejoramiento de la educación superior, principalmente a través de diversas medidas relativas al financiamiento y a la asistencia a los estudiantes de bajos recursos.

-Políticas hacia la descentralización. El Gobierno ha manifestado su voluntad de perseverar en el proceso de descentralización de la gestión educacional y, específicamente, de mantener en sus lineamientos principales el régimen de administración municipal de las escuelas y liceos del Estado, sin perjuicio de rectificaciones indispensables.

Las políticas sobre participación, que se señalaron más arriba, por una parte, expresan una tendencia a superar los marcos autoritarios que caracterizaron originalmente la descentralización. Más adelante se hará referencia al enriquecimiento de la descentralización, al avanzar desde una dimensión puramente administrativa a una dimensión propiamente educacional o pedagógica.

Por otra parte y sin perjuicio de profundizarla, el Gobierno propicia también rectificaciones específicas al régimen de administración municipal. Las más importantes son las que se deriven de la reforma constitucional y legal que democratizará los municipios, a través de la elección popular de concejales y alcaldes y de la constitución de órganos de participación de la comunidad.

Otras modificaciones a la descentralización se han derivado del Estatuto de los Profesionales de la Educación que, como se ha indicado, estableció diversas regulaciones a la gestión de personal, que es uno de los componentes principales de la administración municipal de los establecimientos educacionales. La reforma de la ley de subvenciones también tendrá efectos sobre el financiamiento de dicha administración.

Por último, el Gobierno estudia otras posibles correcciones en la descentralización, como las que puedan resultar del eventual fortalecimiento de los Gobiernos Regionales propuesto al Congreso Nacional, u otras reformas destinadas a resolver el problema de la escasa capacidad de gestión de las municipalidades pequeñas o de bajos recursos.

La mayor parte de las políticas, programas y medidas que se han resumido están en curso o recién iniciándose y se prolongarán por plazos diversos.

### **16.2.2. Reforma Educativa y Proyecto Educativo de la Nación**

El gobierno del Presidente Aylwin no hará lo que convencionalmente se ha entendido como "reforma educativa": una transformación educativa general, presidida por una ley o un decreto matriz, que tiene como núcleo central una reestructuración general del sistema educativo y un nuevo currículo, apoyada por un conjunto de medidas de orden administrativo y técnico para implantarla en plazos definidos.

En América Latina y particularmente en Chile, han sido frecuentes las reformas fracasadas, que después del impulso inicial o son reabsorbidas por las prácticas tradicionales, o son reemplazadas por nuevas reestructuraciones portadas por un nuevo gobierno o por un nuevo ministerio, sin haber tenido el tiempo de madurar o de producir resultados. Por lo general, no se ha prestado atención a evaluar sus resultados y, a menudo, se las ha puesto en práctica sin debida consideración al problema del acopio de los recursos necesarios.

Por otra parte, las nuevas condiciones de acelerada acumulación de nuevos conocimientos, los cambios tecnológicos incesantes y la rapidez con que evolucionan el mercado de empleo y las condiciones sociales, desaconsejan diseños rígidos de futuro. Las reformas en la región han sido propuestas cerradas, que no tienen en consideración la velocidad y profundidad de los cambios que ocurren en todas las esferas. Más aún, muchas de las reformas se han hecho sin el debido debate en la sociedad y sin contar con un respaldo social que las dinamice y las haga perdurable.

El actual gobierno se inclina por la construcción de un "proyecto educativo de la Nación".

A diferencia de una "reforma" clásica, el "proyecto educativo de la Nación" se fija un horizonte de mediano y largo plazo pero no se formula con un diseño acabado, sino con esbozos abiertos, que pueden irse rectificando y enriqueciendo en el tiempo. El "proyecto" desea anticiparse al futuro, en la medida en que éste pueda preverse, máxime cuando la educación de las nuevas generaciones es una tarea de largo plazo. Los niños de 4 o 5 años que ingresen a la educación prebásica en 1992, habrán terminado su ciclo básico al iniciarse el siglo XXI y su ciclo medio, el año 2.004. Hay que apostar a determinada imagen de las necesidades educativas futuras, pero las estrategias o caminos para satisfacerlas desde hoy pueden ir cambiando, así como puede rectificarse la propia visión prospectiva que las inspira.

Para una tarea de largo plazo, se necesitan políticas de larga duración. El actual gobierno está convencido que el "proyecto educativo de la Nación" requiere políticas de Estado. No le bastan las políticas de un gobierno determinado, aunque éste sea mayoritario. En consecuencia, se propone

construir amplios consensos políticos y sociales respecto a las ideas fuerza o los trazos gruesos del proyecto, de manera que éste trascienda los límites políticos y temporales de una administración determinada.

Por otra parte, el gobierno desea que el “proyecto educativo de la Nación” se construya no sólo sobre voluntad política y supuestos teóricos sino sobre bases materiales y financieras, científico - técnicas y orgánico - administrativas adecuadas. De allí que, junto con atender a los problemas más urgentes que ha heredado, trabaja por crear las condiciones que hagan factible y creíble el proyecto. En este sentido, puede decirse que el conjunto de las políticas, programas y medidas que se han emprendido, están echando las bases reales de la construcción del proyecto. Sin embargo, algunas de ellas están más directamente orientadas a edificarlo, las cuales se presentarán en la sección que sigue.

### **16.2.3. La Educación Chilena hacia el siglo XXI**

#### **c) Fundamentos del proyecto educativo de la Nación**

El sistema educativo está llamado a cumplir un rol positivo e insoslayable en el desafío que enfrenta el país: crecimiento económico con equidad social, en un contexto de democracia en perfeccionamiento.

Sin el concurso de la educación, Chile no podrá enfrentar la perspectiva de abrirse al mercado mundial. En las actuales y futuras condiciones de alta competitividad, sólo tendrá un éxito perdurable si exporta productos con alto valor agregado, es decir, si incorpora tecnología avanzada a sus recursos naturales. Ello tiene como requisito, el desarrollo de una capacidad científico-tecnológica apropiada y capacitados recursos humanos de todo nivel. Al decir ésto, no sólo se están implicando crecientes niveles de dominio del conocimiento avanzado y de la información, sino capacidad de aprender permanentemente y con autonomía, creatividad, iniciativa, perseverancia y otras variadas aptitudes y habilidades a desarrollar, en diversos grados y formas, en el conjunto de la población.

Hay otro desafío que interpela a la educación: el de aportar al mejoramiento de la calidad de vida de la población. El desarrollo económico no tiene sentido ni se justifica si no es desarrollo sustentable, que respeta y no vulnera el equilibrio ecológico y si no crea condiciones de vida más humanas, en la que tengan más espacio el ejercicio de las más amplias libertades, basadas en amplias oportunidades para todos. En otros términos, el desarrollo económico debe cimentar materialmente el logro de equidad y libertad y el despliegue pleno de la creatividad cultural de los chilenos.

Para enfrentar ambos desafíos el sistema educativo nacional ha de considerarse en permanente recreación, en una dialéctica de continuidad y de cambio. De su pasado más mediato debe recuperarse - y completar - su sentido universalista y de integración social, que permite declarar prácticamente terminada la tarea de asegurar el acceso a él. De su pasado inmediato, hay que rescatar - perfeccionándola y profundizándola - la descentralización y los crecientes grados de responsabilidad de la sociedad civil hacia la educación. La tarea central de los próximos años es avanzar en la modernización de la educación, que será modernización con equidad y en condiciones de libertad y democracia.

#### **b) Los puntos de partida del proyecto**

Como ya se dijo, el “proyecto educativo de la nación” se empotra, en su propuesta y en su desarrollo concreto, en las políticas y programas iniciales para avanzar en calidad y equidad educacionales y en las reformas institucionales en marcha. Sin embargo, hay algunas iniciativas más directamente se relacionan con el mediano y largo plazo y tienen un mayor efecto de reconfiguración de la educación, como para que se les ubique como los puntos de partida del proyecto. Ellas son: i) el Programa MECE; ii) la descentralización pedagógica y la renovación curricular; iii) la reestructuración de la educación media y de la educación para el trabajo; y iv) el desarrollo y mejoramiento de la educación superior.

##### **- El programa MECE.**

Después de un año y medio de preparación, se aprobó en Octubre de 1991, un amplio proyecto de mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación, orientado principalmente a los niveles básico y prebásico. Su objetivo principal es “mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes en la Educación Básica, y la equidad en su distribución”. Adicionalmente el Programa incluye como objetivos: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la Educación Preescolar, mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación y, finalmente, evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la Educación Media, orientadas a la mejora de su pertinencia, calidad y equidad.

Se trata de un programa de seis años de duración, financiado con un préstamo de 173 millones de dólares proporcionado por el Banco Mundial y un aporte nacional de 70 millones de dólares. Al cabo de

ese plazo, el programa se habrá incorporado al funcionamiento regular del sistema educativo y su financiamiento absorbido por el presupuesto educacional normal. De los recursos financieros, aproximadamente un 75 % se destina a la educación básica, un 16,3% a la prebásica, un 7% al desarrollo de la capacidad de apoyo técnico del Ministerio a las escuelas y liceos, y sólo un 1 % a la educación media, en este último caso sólo para realizar investigaciones y evaluaciones que fundamenten una ulterior propuesta de reestructuración de este nivel.

El programa MECE introducirá significativos mejoramientos en la calidad de los insumos y los procesos de la educación, para elevar de modo sustantivo sus resultados. La prioridad de los esfuerzos la tiene el incremento de los aprendizajes de las destrezas culturales básicas, de la capacidad de aprender a aprender y de las posibilidades de crecimiento personal, intelectual y social.

Por otra parte, el programa aplica el criterio de equidad y privilegia a los grupos en situación de mayor precariedad o abandono educativo, según las mismas orientaciones de discriminación positiva que han inspirado al P-900, que le antecede y que se incorporará al MECE.

El centro de la estrategia propuesta en el programa MECE, consiste en la apertura de un espacio de nuevo tipo en las escuelas y en el sistema, para la movilización y ejercicio de la capacidad del profesorado para participar y producir soluciones en torno a las ideas, los medios y las acciones para lograr aprendizajes mejores.

En la educación prebásica, se emplearán diversas estrategias para ampliar la cobertura focalizada en los grupos más pobres y respecto del tramo de niños de 4 a 5 años de edad. La mejora de la calidad se verificará por medio del perfeccionamiento de profesionales de la educación y personal auxiliar, como también a través de la entrega de material didáctico y de apoyo metodológico.

En la educación básica, el Programa MECE aborda la provisión y el mejoramiento de insumos como textos, bibliotecas de aula, asistencia en salud, infraestructura física y perfeccionamiento de docentes. Las escuelas podrán elaborar y presentar "proyectos de mejoramiento educativo", dirigidos a elevar los niveles de logro en las áreas culturales básicas y las capacidades cognitivas. Se financiarán 5.000 proyectos, dando mayores oportunidades en la competencia por su asignación a las escuelas más deficitarias. Habrá acciones especiales en favor de la educación rural. Otra innovación mayor será la "red interescolar de comunicaciones", que instalará computadores que unan experimentalmente 100 escuelas municipales y diez instituciones relacionadas con el quehacer educacional, para intercambiar información, experiencias e ideas tendientes a enriquecer el conocimiento y la actividad de alumnos y profesores.

Finalmente, se fortalecerán las capacidades de planeamiento, programación, supervisión y evaluación del Ministerio en sus niveles central, regional y provincial, incluyendo el entrenamiento del personal y el establecimiento de sistemas computarizados de información y evaluación educativa.

#### - La descentralización pedagógica y la renovación curricular.

Sin perjuicio de perfeccionar la descentralización de la gestión del sistema, en los términos que ya se han señalado, por diversos medios se avanzará desde una concepción puramente político-administrativa de la descentralización educacional a la llamada "descentralización pedagógica". Esto es, a fortalecer las capacidades autónomas de los centros educativos y de los docentes para encontrar por sí mismos la necesaria relevancia del currículo, para adaptarse realmente a la diversidad de necesidades de los alumnos y de las comunidades y para desarrollar los enfoques y estrategias adecuadas para elevar y optimizar los aprendizajes.

Lo anterior no significa ni atomización del sistema educativo nacional, el cual debe reencontrar su unidad de cara a la diversidad, ni significa debilitamiento de las responsabilidades del Estado. Por el contrario y de acuerdo al ordenamiento jurídico, el Estado proveerá objetivos generales y marcos curriculares y, a la vez, apoyará técnica y financieramente el desarrollo de las competencias de los centros, con resguardo de los principios de equidad y de eficiencia en el uso de los recursos públicos.

En concreto y, sin perjuicio de ulteriores perfeccionamientos de la normativa legal, se pondrá en práctica a partir de 1993, lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional de Educación en orden a facultar a los establecimientos educacionales para elaborar sus propios planes y programas de estudio, y a encomendar al Ministerio de Educación la elaboración de objetivos fundamentales y de un listado de contenidos mínimos por curso, a los cuales los establecimientos deben atenerse en la construcción de su propio currículo. Esta última tarea será cumplida por el Ministerio en la primera mitad de 1992.

Por otra parte y de acuerdo con la misma Ley Orgánica, el Ministerio deberá aprobar nuevos planes y programas de estudio de carácter nacional, a disposición de los establecimientos que no deseen hacer uso de la facultad de elaborar sus propios instrumentos. En ambos casos, el Ministerio de Educación propiciará la incorporación al currículo, en variadas formas y en los términos que autónomamente decidan los centros, de los llamados “temas transversales” o temas emergentes, amén de otras actualizaciones del currículo.

Paralelamente con los procesos señalados, estará poniéndose en práctica el Programa MECE, con su orientación hacia el desarrollo de las capacidades de los establecimientos y particularmente con la ejecución de los proyectos de mejora de calidad por escuelas.

En los años 1992 y 1993, todos los docentes dispondrán del llamado “bono para perfeccionamiento” establecido por el Estatuto de los Profesionales de la Educación y ejercerán su capacidad de opción responsable al decidir, individual o colectivamente, acerca del uso del bono frente a las diversas ofertas de actualización que les harán las instituciones correspondientes.

Asimismo, estará en plena vigencia el principio de autonomía profesional garantizado por el Estatuto a los docentes de aula. Por último, se estará aplicando extensiva e intensivamente el principio de “proyecto educativo del establecimiento”, ya reconocido legalmente por el Estatuto, como una de las bases del futuro “proyecto educativo de la Nación”.

De esta forma, el protagonismo que históricamente casi monopolizaba el Estado nacional y que recientemente ha empezado a compartir con las administraciones municipales de la enseñanza, será crecientemente compartido con las escuelas y liceos y con los docentes mismos, los cuales dispondrán no sólo de mayores derechos y responsabilidades en la norma jurídica, sino también de capacidades reales para ejercitar su autonomía profesional.

#### -Reestructuración de la educación media y de la educación para el trabajo.

Ya se indicó la urgente necesidad de revisar la organización y el currículo de la educación media, en lo referente a su capacidad para responder a las necesidades de formación personal de los adolescentes, como a las exigencias cambiantes de la continuación de estudios en el nivel superior y muy especialmente, en su relación con la vida del trabajo. En esta área se requiere una redefinición de sentidos y una reestructuración a fondo.

Deseoso que las decisiones sobre reforma de la educación media se basen en apropiado conocimiento sobre el tema y en consensos sociales amplios, que permitan emprender cambios que apunten al mediano y largo plazo, el gobierno hará una propuesta en 1993. La propuesta de reforma se hará a partir de la acumulación de la investigación ya existente y de un conjunto específico de 11 estudios que se han programado en el marco del Programa MECE. Estos estudios se han encargado a Universidades y centros académicos independientes de excelencia, mediante licitación pública. Sus resultados permitirán diseñar una propuesta con solidez científico-técnica. A la vez, el mismo programa MECE contempla los recursos para que, orgánicamente, los diversos sectores de la sociedad expresen sus juicios sobre la educación media y sus aspiraciones de cambio, los cuales confluirán a nutrir y respaldar la propuesta. El respaldo técnico y político-social de la respuesta permitirá encontrar los recursos para hacerla factible a corto plazo.

Entretanto y como una manera de responder a urgencias impostergables y de avanzar en la creación de condiciones para el cambio, se está ejecutando el programa de modernización de la educación técnico-profesional que ya se resumió.

En el marco del mismo programa, se está fomentando y apoyando la colaboración entre el sector productivo y el sector educacional. Existen diversas iniciativas de convergencia entre empresarios, sindicatos, organizaciones de docentes y entidades del sector público como el Ministerio de Educación y las Universidades, para participar en la modernización y desarrollo de la educación para el trabajo. Esta colaboración se ampliará y profundizará en el futuro.

#### -Desarrollo y mejoramiento de la educación superior.

Aunque en definitiva, la responsabilidad por la modernización de la educación superior es de los propios centros, que gozan de autonomía, el gobierno asume su propia obligación de contribuir al fomento y optimización de este estratégico sector del sistema.

Junto a las políticas ya en curso, en orden a resolver el problema del deterioro del financiamiento público de la educación superior y a mejorar las condiciones de equidad en el acceso a ella, el gobierno

desea adoptar y ejecutar una política de mediano y largo plazo para encuadrar y apoyar el desarrollo de la educación superior. Para este efecto, como ya se ha aludido, se designó y funcionó una Comisión de estudio de la educación superior, la cual entregó un conjunto articulado de recomendaciones para constituir una política pública en este amplio campo.

Las proposiciones de la Comisión, compartidas plenamente por el Gobierno, se sustentan en valores como la libertad de pensamiento, de docencia, de investigación y estudio y en la autonomía para crear instituciones y gobernarlas dentro del marco definido por la ley.

La Comisión ha propuesto los siguientes objetivos de una política pública de educación superior:

1. Consolidar la bases institucionales de la educación superior;
2. Impulsar un desarrollo cualitativo de la matrícula;
3. Asegurar la calidad y equidad del sistema;
4. Fomentar la investigación científica y la creación cultural;
5. Incrementar y diversificar el financiamiento; y,
6. Perfeccionar el marco legislativo. Para el cumplimiento de cada uno de ellos, se ha hecho un conjunto de recomendaciones fundadas.

El gobierno ha compartido en lo fundamental los objetivos y las recomendaciones de la comisión y está considerándolas en detalle a fin de adoptarlas formalmente.

Hay concordancia en la necesidad de consolidar la actual estructura institucional en materia de educación superior.

Empero, hay que avanzar en el perfeccionamiento del sistema. Existe especial acuerdo en que en este sector especialmente, debe cautelarse la fe pública. Con ese fin la Comisión ha propuesto que se establezcan regulaciones que, sin burocratizar la vida académica, aseguren una amplia y oportuna información para el público y los estudiantes y mecanismos suficientes de acreditación y evaluación.

Las políticas propuestas subrayan la necesidad de orientar las actividades institucionales hacia metas más exigentes de calidad, de equidad y de eficiencia, en el entendido que el país no podrá desarrollar su educación superior si dichas metas no guían su crecimiento.

Una primera concreción de la política propuesta, en orden a "perfeccionar el marco legislativo", será la reforma de la Ley Orgánica Constitucional de Educación que, aunque abarca materias relativas al conjunto del sistema educativo, se refiere especialmente a la institucionalidad de la educación superior.

### **La construcción de consensos. Hacia el proyecto educativo de la Nación.**

Prácticamente todas las líneas de transformación esbozadas, están dando o darán origen a debates públicos y, en algunos casos, a debates en el parlamento, en los cuales se expresan o se expresarán acuerdos y disensos. Es el caso de algunos de los programas de emergencia como el P-900, de la modernización de la educación técnico-profesional y del Estatuto de los Profesionales de la Educación.

Con motivo del informe de la Comisión de Estudios de la Educación Superior se ha desarrollado un cierto debate que se espera que se intensificará y ampliará con motivo de la discusión parlamentaria de la reforma de la Ley Orgánica de Enseñanza. Del mismo modo, a partir del impulso del programa MECE, se producirá una extensa discusión pública acerca de las finalidades, estructura y estrategias de mejoramiento de la educación media y la educación para el trabajo. Sectores mayoritarios del gremio docente insisten e insistirán en que se ponga término a la administración municipal y escuelas y liceos públicos vuelvan a manos del Ministerio de Educación, cuestionando con ello el esquema de descentralización. Ello está dando paso a otro tema de debate.

Dadas las características del proceso chileno en que, después de largos años de fuerte fractura ideológica, política y social, se ha pasado a la búsqueda de grandes concordancias, es posible que sean más amplios y fuertes los acuerdos que las discordancias en el terreno educacional.

El gobierno espera que la señalada agenda de discusión pública constituya la base para que, a partir de los acuerdos específicos que se vayan conformando en las materias señaladas y en otras, se configure el consenso fundamental requerido para impulsar el "proyecto educativo de la Nación" y para sustentar la correspondiente política de Estado en materia educacional.

**[Regresar a Índice Chile](#)**