

La reforma educacional chilena editado por Juan Eduardo García-Huidobro

RESEÑA de *Harald Beyer, Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine*

I

En la década de los 90 el gasto público se ha expandido significativamente. Entre 1990 y 1999 el gasto total del gobierno central aumentó en un 83% o un 7% promedio anual y el sector más beneficiado por este aumento de gasto fue educación. El gobierno central hizo crecer el presupuesto de esta área desde 548 mil millones de pesos en 1990 a 1.383 mil millones de pesos en 1999 (en pesos de 1999). Esta cifra representa un incremento total de un 152% o de un 10,8% anual. Este aumento de recursos es sólo comparable al ocurrido en justicia y seguridad y en salud. En dichos sectores, en el mismo período, los gastos anuales crecieron 10 y 9,6%, respectivamente. El monto es aún más impresionante en dólares. El gasto del gobierno central habría pasado desde US\$968 millones a US\$2.720 millones (en dólares de 1999). En esta moneda, entonces, el presupuesto habría crecido a una tasa promedio anual de 12,2%. Este esfuerzo ha significado elevar desde un 2,5% a un 4% del PIB el presupuesto en educación. Un 82% de este presupuesto se gasta en la educación de niños, un 63% del cual, esto es US\$1.405 millones, en educación básica.

- **Harald Beyer** es ingeniero comercial de la Universidad de Chile. Ph.D. en Economía, Universidad de California, Los Angeles. Actualmente se desempeña como Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos (CEP).
- **Bárbara Eyzaguirre** es psicóloga educacional especializada en desarrollo cognitivo. Fundadora y asesora pedagógica de la Escuela San Joaquín (Renca), perteneciente a la Fundación Marcelo Astoreca; hoy es investigadora del CEP.
- **Loreto Fontaine** es Master en educación (M.S.) y se ha desempeñado como profesora de enseñanza básica, en programas de rehabilitación de problemas de aprendizaje y de fomento a la lectura y como Coordinadora Académica en los colegios Los Andes y Tabancura. Hoy es investigadora del CEP.

HARALD BEYER, Centro de Estudios Públicos, Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 233-5253 Correo electrónico: hbeyer@cepchile.cl

BÁRBARA EYZAGUIRRE, Centro de Estudios Públicos, Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 233-5253 Correo electrónico: beyzaguirre@cepchile.cl

LORETO FONTAINE, Centro de Estudios Públicos, Monseñor Sótero Sanz 175, Providencia, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 233-5253 Correo electrónico: lfontaine@cepchile.cl

Un país que realiza un esfuerzo de esta magnitud tiene que dar cuenta de cómo se han usado esos recursos. Más aún cuando en la década precedente, vale decir entre 1980 y 1990, los recursos destinados a educación cayeron en poco más de 18% real (un 27,4% entre 1982 y 1990). De ahí que un libro que describe lo que se ha hecho y que dé cuenta de cómo se gastaron estos recursos es muy bienvenido. Y más si es una descripción acabada de lo que se ha hecho en educación en los 90 como lo hace este.

Destaca la preocupación por elevar la calidad de la educación, especialmente de los más pobres, porque se estima que esta es el mayor defecto del sistema educacional chileno. Pero, al mismo tiempo hay un interés en abrirles a esos niños un nuevo mundo de oportunidades, de modo de asegurarse que ellos se integren a la nueva educación. Así vemos que el Programa de las 900 Escuelas, cuyo objetivo es asegurarse que las escuelas con peores resultados académicos en el país se nivelen con las demás, coexiste con el Programa Enlaces que busca acercar a todos los alumnos, independiente de su condición social, a los nuevos métodos de conocimiento. Pero también se reconoce la importancia del profesorado en la formación de los alumnos y hay una preocupación especial por los profesores de nuestro país. Aquí un aspecto central es elevar sus salarios, de modo de dignificar la profesión docente.

El libro reúne los ensayos de los creadores y responsables de estas y otras políticas educacionales de los gobiernos de la Concertación y entrega una visión panorámica de la obra realizada por el Ministerio de Educación en el área escolar durante la década de los 90. De ahí que una revisión de este texto no pueda dejar de ser también una evaluación crítica de las políticas educacionales de los gobiernos de la Concertación. Lo primero que salta a la vista al leerlo es que se ha hecho un esfuerzo de magnitud, con un enfoque amplio y sistémico. Entre sus méritos se cuenta haber enfrentado claramente el tema sin eludirlo, a pesar de su complejidad y la dificultad inherente para obtener resultados inmediatamente visibles, lograr mantener sostenidamente la atención de la opinión pública sobre ella y aumentar significativamente los recursos monetarios y humanos destinados al área.

Más allá de las diferencias que se puedan tener respecto de estas reformas, estos méritos no pueden dejar de destacarse. El sector educación cuenta en la actualidad con un monto significativamente más alto de recursos y con un dinamismo que posiblemente no se ha verificado nunca en nuestra historia.

En las escuelas están pasando cosas, se están recibiendo recursos y materiales de apoyo y hay un interés en lo que dichas escuelas están haciendo. Se ha sembrado una semilla que puede dar frutos.

Pero indudablemente también hay aspectos cuestionables. Nuestro propósito es centrarnos en estos, porque creemos que de esta forma estamos contribuyendo de mejor forma al debate en educación, tan necesario para ir consolidando una estrategia educacional de largo plazo.

Un primer aspecto que requiere de un análisis de fondo tiene que ver con el papel activo que ha tomado el Ministerio en la búsqueda de una mayor calidad de la educación. Esto se traduce en que, por ejemplo, las autoridades educacionales privilegian un solo lineamiento metodológico que se recoge en el programa estatal de estudios. Algo similar se puede decir respecto de los textos escolares. Hay implícita, entonces, una visión de cómo se logra una educación de calidad. Y a pesar de que a lo largo del libro se insiste en que se privilegian soluciones desde abajo y que éstas no son impuestas, la realidad

es algo más compleja y, como mostraremos más adelante a través de ejemplos, contradice este planteamiento. Intervenciones como estas no son del todo consistentes con las bases en las que descansa el sistema educacional chileno. Es más, las debilita, porque, en la práctica, no deja en las escuelas o en las comunidades locales la responsabilidad última del aumento en la calidad de la educación. Una acción centralizada diluye esa responsabilidad. No son las escuelas las verdaderas responsables de una educación de calidad, pero tampoco lo es del todo el Ministerio de Educación.

Las autoridades educacionales, de hecho, tienen potenciales conflictos de interés. Al estar las políticas que mejorarán la educación dirigidas, directa o indirectamente, desde el gobierno central, un mal resultado es responsabilidad de los encargados de implementar dichas políticas. Es evidente en el texto que comentamos el compromiso del Ministerio de Educación con los diversos programas implementados. Por consiguiente, no se puede esperar un juicio crítico de lo realizado. Es imperdonable, sin embargo, que las diversas políticas no se hayan sometido a una evaluación estricta. Si la hubo, no se da cuenta de ella y cuando se presenta es muy deficiente. Mientras tanto, los recursos para la educación siguen aumentando.

Los aspectos antes mencionados son sometidos a consideraciones más extensas en este artículo.

Así, en la tercera sección se discute la estrategia general seguida desde los 90 y se hace referencia a que el sistema educacional chileno estaba en transición desde un sistema centralizado a uno descentralizado. Esto era así, porque, a pesar de la descentralización, la autonomía efectiva en muchas escuelas era baja. A ello se unía que los incentivos a hacerlo bien estaban muy diluidos y sin ellos la autonomía y descentralización de los establecimientos no tienen mucho sentido (Hannaway, 1996). En este escenario, una alternativa legítima era haber profundizado el proceso descentralizador de la educación en Chile. Argumentamos, sin embargo, que dicho camino no se siguió y que se echa de menos una explicación razonable de por qué se evitó. Sostenemos que aquí se cometió un error.

La cuarta sección parte de la base que la política educacional de los últimos años ha privilegiado un activismo del Ministerio de Educación. Aquí, entonces, hacemos una crítica de cómo se intervino. Si bien no es una de las tareas principales que acometemos, en dicha sección nos parece imprescindible desmitificar las afirmaciones tan recurrentes en el libro comentado que las reformas se hicieron desde abajo. No nos parece que ello se pueda sustentar. Más aún, las intervenciones han sido de una uniformidad alarmante y revelan poca consideración por las comunidades escolares. La última sección concluye. Pero antes de entrar de lleno a la discusión hemos querido presentar brevemente un marco de referencia que, de alguna forma, sustenta teóricamente nuestros planteamientos. Dicho marco se presenta en la sección siguiente.

II

Un marco de referencia

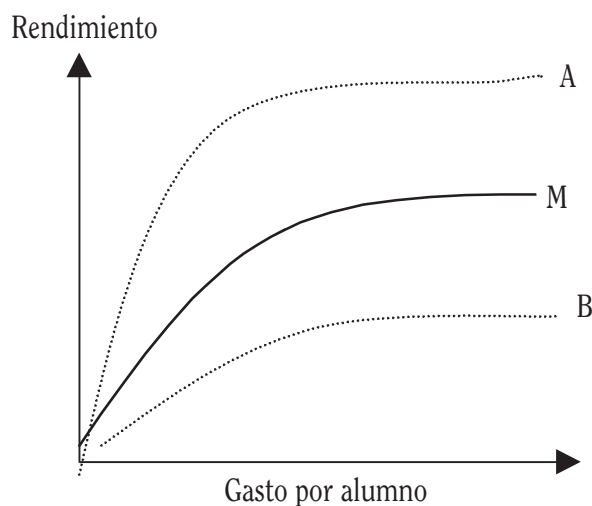
El impresionante incremento en los recursos para educación no asegura que la calidad de la educación mejorará en la magnitud que este esfuerzo supone. Se requiere de programas efectivos y bien diseñados y a la luz de ello queremos analizar el libro que comentamos en estas líneas. Un marco

analítico mínimo es indispensable. Las líneas que siguen lo describen. Sabemos todavía muy poco respecto de la efectividad de los distintos programas educacionales no sólo en Chile, sino que también en el mundo entero. Lo que sí es cierto es que tanto o más que lo que se gasta lo que importa es cómo se gasta. De ahí que sea imprescindible evaluar cada paso que se da en educación. Probablemente resulta necesario un proceso de ensayo y error. El Gráfico N° 1 creemos que describe adecuadamente el planteamiento que queremos hacer. Aquel nos permite apreciar que la relación entre gasto por alumno y rendimiento educacional no es única y, por lo tanto, el aumento en el gasto tomado aisladamente no es una buena aproximación del efecto que dicho aumento tiene sobre la calidad de la educación. En dicho gráfico se presentan tres curvas que relacionan gasto y calidad de la educación.

La línea punteada, denominada con la letra A, refleja un rendimiento más alto para cada nivel de gasto por alumno. La curva B, por otra parte, indica un rendimiento educacional muy bajo para cada nivel de gasto por alumno. Por último, la curva M señala un logro intermedio. La adopción de una tecnología educativa, como la descrita por la curva B, es especialmente lamentable para un país o comunidad. Por muy significativos que sean los aumentos de gasto, el efecto sobre el rendimiento académico de los alumnos es cercano a cero.¹

GRAFICO 1

Rendimiento académico y gasto por alumno



Nótese que eventualmente resulta más provechoso (eleva más el rendimiento académico de los alumnos) un cambio de la tecnología educativa que un aumento en el gasto por alumno.

¹ Nótese que hemos hecho abstracción de lo que entendemos por rendimiento académico. Indudablemente que estamos pensando en calidad de la educación en un sentido amplio. Este marco analítico vale para cualquier definición que se le quiera dar a una educación de calidad.

¿Qué hace que un sistema educacional esté sobre una curva más alta? La verdad es que no hay una respuesta sencilla. Las investigaciones comparadas no nos permiten extraer respuestas demasiado conclusivas. Estas, más bien, nos sugieren aquellos aspectos que no aseguran necesariamente una educación de calidad. Por ejemplo, casi todos estaremos de acuerdo que elevar los salarios de los profesores tiene potencialmente la virtud de expandir y mejorar la oferta de docentes. Sin embargo, esta medida elevará efectivamente la calidad del profesorado sólo si las escuelas pueden elegir y retener sistemáticamente a los mejores profesionales de entre los potenciales candidatos. A esto hay que agregar que deben tener las suficientes ganas de retenerlos. Y aquí nos empezamos a topar con el tema de los incentivos. Es un hecho que las personas responden a incentivos y a través de ellas, también las organizaciones. Es fundamental identificar estos incentivos y entender en forma precisa hacia donde apuntan estos. En educación es posiblemente más importante saber hacia dónde no están dirigidos, especialmente, si se tiene en mente que un sistema educacional estará cojo si los actores, alumnos, profesores y autoridades, entre otros, no se sienten presionados a lograr un buen rendimiento académico. El punto central que se quiere destacar es que diferentes organizaciones, supuestamente diseñadas para el mismo objetivo, pueden estar imbuidas de incentivos muy distintos y, por lo tanto, producirán diferentes resultados. De ahí que para un número creciente de expertos los principales instrumentos de política educacional deben ser los incentivos de desempeño. Por supuesto, también diseñados a partir de un proceso de ensayo y error.²

La efectividad del gasto, sin embargo, no está determinada sólo por las políticas educacionales específicas, sino que también por la forma en que se organiza el sistema educacional y en ese entendido hay algunas formas más efectivas que otras. En la literatura especializada, cada vez con mayor frecuencia, se está sugiriendo que es necesario avanzar hacia escuelas más autónomas con incentivos bien definidos y responsables ante la comunidad por los resultados académicos de sus alumnos. Sin embargo, pocas estructuras son capaces de satisfacer estos requisitos. Esta realidad nos hace pensar, entonces, en la importancia que tiene que las intervenciones en educación no dejen de cumplir con estos requisitos o al menos los mantengan intactos. De lo contrario, la autonomía, los incentivos o la responsabilidad de las escuelas se diluyen, lo que finalmente termina debilitando el sistema educacional y hace muy difícil que este satisfaga los objetivos para los que fue diseñado. Así, la coherencia interna que requiere toda organización hace imprescindible contar con diagnósticos acabados de las causas que suscitan los problemas que se quiere abordar. De esta forma, si un determinado sistema educacional no produce los resultados deseados, se requiere tener claridad sobre cuáles son los aspectos específicos que los impiden. La razón es simple. Muchas veces es más conveniente y efectivo introducir pequeños cambios en el sistema vigente, por ejemplo, reforzando incentivos, que intervenirlo a través de un programa o proyecto que le resta fuerza al sistema como un todo. En general, las soluciones no son únicas y son más apropiadas aquellas que dirigen o refuerzan los incentivos hacia el objetivo deseado. De ahí, entonces, la importancia de probar alternativas cuando se quiere intervenir al margen de la organización específica que rige al sistema educativo. Más aún cuando los recursos que se quieren invertir son significativos.

2 Sobre esto, véase, por ejemplo, Hanushek (1996).

III

1990: el camino que no se siguió

Una discusión preliminar

La educación en Chile parece estar siempre reformándose. Durante el gobierno militar ocurrieron dos reformas de gran trascendencia. En primer lugar, se traspasaron los establecimientos fiscales, que hasta ese entonces dependían directamente del gobierno central a través de las Divisiones de Educación Primaria y Secundaria, a las municipalidades. Las escuelas fiscales al momento de este cambio alcanzaban a algo menos de 6.400 establecimientos y atendían a 2,3 millones de niños, un 80% del total de niños que asistían a la educación básica y media. Las últimas escuelas pasaron al sector municipal en 1986. Con el traspaso, los profesores perdieron su condición de empleados públicos y pasaron a depender del Código del Trabajo que regía a los trabajadores del sector privado. La idea era que sus remuneraciones fueran fijadas en cada establecimiento educacional. Para facilitar el traslado, los profesores fueron indemnizados por el término de contrato con el sector público.

Una segunda reforma fundamental fue el modo en que comenzaron a asignarse los recursos. Hasta 1980 estos se entregaban a las escuelas en función de criterios históricos que no guardaban ninguna relación con el desempeño del establecimiento ni con el número de sus alumnos. A partir de ese año, sin embargo, los dineros que cada escuela recibía comenzaron a depender del número de alumnos con los que contaba. Así, las escuelas empezaron a recibir una subvención por alumno atendido cuyo valor dependía inicialmente del nivel de enseñanza del que se tratase y acorde al tipo de educación que se impartiese³. De paso, la oferta educacional fue liberalizada, permitiéndose incluso que escuelas con fines de lucro optaran al financiamiento público. En Chile existía una tradición de escuelas privadas gratuitas que accedían a financiamiento público y que era de larga data en el país. Todas ellas, sin embargo, pertenecían a instituciones de la iglesia o a fundaciones privadas sin fines de lucro y recibían incluso un subsidio del fisco por cada alumno atendido, generalmente una proporción del gasto fiscal “implícito” por alumno.⁴

Era habitual, sin embargo, que dicho subsidio se pagase tarde y que la proporción fuese sumamente errática en el tiempo como consecuencia de las restricciones presupuestarias propias del país. La nueva forma de asignar los recursos evitaba esos problemas y dejaba a todas las escuelas en igualdad de condiciones para acceder a los fondos que el país decidiese destinar a educación⁵. De ahí que resulten perturbadoras afirmaciones como la siguiente⁶: “...es preciso revisar la filosofía subyacente a la actual modalidad de subvención, la que impide un control serio de los recursos públicos que se destinan a educación” (p. 41). Es perturbadora, porque desconoce que la idea de dicha reforma era

3 Se reconocían diferencias en educación media entre la educación científico-humanista y la técnico-profesional.

Al interior de esta última también se reconocían diferencias según se tratase de educación comercial, técnica, industrial, agrícola, marítima. Por supuesto, del mismo modo se reconocían diferencias entre la educación normal y la especial.

4 Obtenido a través del gasto fiscal en educación dividido por el número de alumnos.

5 Para un análisis más detallado de las reformas que se llevaron a cabo y la justificación de las mismas

6 Esta cita, al igual que las siguientes, se toma de García-Huidobro, ed. (1998).

que el control de los recursos públicos, por así decirlo, quedaba en manos de las familias. La razón de traspasarles el control descansaba en que ellas más que nadie estaban interesadas en el buen desempeño de las escuelas. Los intereses de las autoridades, en cambio, suelen estar diluidos en múltiples objetivos.

Con estas transformaciones, la creación de nuevos establecimientos educacionales dejaba de estar sujeta a una decisión administrativa. Los recursos fluirían automáticamente a dichos establecimientos si eran capaces de ofrecerles a los alumnos y a sus padres proyectos educacionales atractivos. Los alcaldes que, eventualmente, notaran una falta de escuelas podrían expandir las existentes o crear nuevas. Los alumnos adicionales vendrían con sus recursos bajo el brazo. Por eso, la apertura a establecimientos con fines de lucro, que hasta el día de hoy es fuente de controversia, hay que entenderla seguramente como una manera de hacer más dinámica la oferta. Las escuelas de la iglesia y las fundaciones privadas, por su propia naturaleza, no necesariamente iban a expandir su matrícula. Muchas de ellas tenían objetivos muy precisos y, por lo tanto, no estaban interesadas en abrir nuevas escuelas. Tampoco era claro que las municipalidades lo fuesen a hacer. Más aún cuando los alcaldes no eran elegidos democráticamente y, por lo tanto, sus obligaciones con la comunidad no estaban claras. Sin dinamismo en la oferta, la competencia buscada no se iba a producir.

El traspaso de los establecimientos y el cambio en la forma de asignar los recursos permitía que, en principio, las escuelas “compitieran” en igualdad de condiciones. Justamente se veía en la competencia por alumnos una sólida base para elevar la calidad de la educación. El razonamiento detrás de este argumento, si bien simple, era también convincente. Sostenía aproximadamente lo siguiente: las escuelas y los profesores intentarían sobrevivir en el tiempo y ello sucedería sólo si los alumnos estaban presentes en sus salas de clases. La herramienta con la que contaban para lograr este objetivo era la calidad de la educación que entregaban. Se postulaba, entonces, que todos los esfuerzos de escuelas y profesores se dirigirían de manera natural a brindar una enseñanza de mayor nivel. Se puede argumentar, sin embargo, que nada asegura que los establecimientos tengan los incentivos suficientes para mejorar la calidad de la educación. Ello requiere de, al menos, dos condiciones: primero, que los padres estuviesen debidamente informados de los resultados de los establecimientos a los que concurrían sus hijos y, segundo, que efectivamente estuviesen interesados en enviar a sus hijos a establecimientos con logros académicos elevados. Que los padres privilegien voluntariamente otros aspectos de la educación, aun sabiendo que los logros académicos no son los mejores, parece legítimo. Todo sugiere, sin embargo, que los niveles de logro sí son importantes para los padres.⁷ De ahí que sea indispensable que estos cuenten con información apropiada, confiable y no manipulada sobre los resultados educacionales de las escuelas a las que asisten sus hijos. En ausencia de dicha información, es imposible que los establecimientos sientan la presión suficiente para hacerlo bien. Sin dicha presión, por otra parte, es difícil que estos alcancen altos niveles de rendimiento educativo.

Por diversas razones, las reformas de 1980 no lograron crear este clima de competencia por alumnos. Entre otros aspectos, porque los padres nunca accedieron a una información adecuada respecto del rendimiento efectivo de las escuelas. Pese a que se realizaron pruebas de rendimiento escolar en

7 Un análisis de Black (1999) revela, a través de métodos indirectos, que los padres están dispuestos a pagar cifras nada despreciables por aumentos en la calidad de la educación de sus hijos.

castellano y matemáticas en 1982, 1983 y 1984, y luego en 1988 los apoderados nunca tuvieron acceso a los resultados. Es más, los resultados por establecimiento educacional nunca fueron conocidos por la opinión pública. Además, porque las escuelas traspasadas nunca contaron con la suficiente autonomía replicándose de hecho el modelo centralizado, sólo que esta vez un par de peldaños más abajo en la estructura burocrática del país. A esta realidad se agrega el hecho de que las municipalidades, en muchos casos, no readecuaron sus escuelas a la nueva realidad. La proporción de alumnos con financiamiento público que atendían las escuelas públicas pasó de un 85% en 1980 a un 64% en 1990; esto significó que casi 500.000 alumnos optaron en dicho período por las escuelas privadas. A pesar de esta evolución, el número de escuelas públicas se había reducido tan sólo en 82, desde 6.370 en 1980 a 6.288 en 1990. (El número de profesores contratados en escuelas públicas era prácticamente el mismo: 82.800 en 1980 y 82.100 en 1991)⁸. De ahí que no sea de extrañar que las municipalidades hayan incurrido en déficit en la administración de los establecimientos educacionales, los que en muchas ocasiones terminaron siendo financiados por el nivel central. De ahí que tampoco, en la práctica, fuese real una competencia en igualdad de condiciones. La administración centralizada de los establecimientos municipales impedía que estos internalizaran adecuadamente los incentivos sobre los que se había construido el nuevo sistema educacional chileno. Por una parte, en muchas comunas sólo existían escuelas municipales y ellas no competían por alumnos. Por otra, en la práctica tampoco cerraban, aunque perdiesen alumnos. Además, este último hecho hacía que fuese muy arriesgado para un particular abrir una escuela en comunas poco pobladas. Los establecimientos municipales, al ser poco sensibles a la emigración de sus alumnos, podían hacerles más difícil la vida a sus competidores.

De este modo, aunque se sentaron las bases para que a través de la competencia se elevara la calidad de la educación en Chile, esta nunca se hizo realidad. Eran demasiados los elementos ausentes.⁹ En el libro que comentamos se reconoce claramente este fenómeno y se sostiene que “en 1990 el proceso de descentralización estaba a medio camino. Se había completado una descentralización administrativa, pero no se había dado apoyo a los municipios para gestionar la educación; tampoco se había avanzado en una descentralización técnica que permitiese hacer propuestas pedagógicas para niños que son culturalmente distintos. Por último cabe señalar que la descentralización sólo llegó al municipio (al sostenedor) y que las escuelas y liceos dependientes de éstos mantenían muy escasa autonomía y relaciones de dependencia con sus sostenedores aun más fuertes que las que se daban antes de la descentralización entre el centro y las unidades educativas (p. 12)”. Nuestro diagnóstico parece, por lo tanto, compartido por los responsables de las reformas en educación durante los gobiernos de la Concertación. De ahí que una primera duda legítima y que no aparece adecuadamente respondida en este libro es la siguiente: ¿Por qué no se fortalecieron las bases sobre las que se sustentaba la educación chilena en 1990? Expresándolo muy resumidamente, ello significaba apostar por escuelas autónomas, pero sometidas a la presión de hacerlo bien. Por supuesto, esto implica que los directores de las escuelas tengan la suficiente flexibilidad para llevar adelante la gestión de las escuelas. Pero ello también supone que el director y los profesores sean responsables y den cuenta del rendimiento de la institución. Por último, también se requiere que los “controladores” de las escuelas tengan un interés

8 No se disponen de datos para 1990. Los datos de 1991 pueden reflejar la recontractación de profesores que fueron exonerados, muchos de ellos por razones políticas, durante el gobierno militar.

9 Un análisis más detallado de esta situación se encuentra en Beyer (2000).

genuino en el buen rendimiento de ellas. No cabe duda que en 1990 se podrían haber diseñado políticas que avanzaran en esta dirección.

Es claro que siempre se pueden esgrimir razones para actuar de una manera más centralizada. Pueden existir economías de ámbito o de escala en algunos programas: los textos escolares o los programas de alimentación escolar son un ejemplo. Y aunque este tipo de programas puede justificar una intervención más centralizada, sus alcances son limitados. El caso de los textos es sintomático. La selección de los mismos ha sido centralizada y, en general, este proceso ha producido textos de baja calidad. Por cierto, sin incurrir en costos significativamente mayores, se podría permitir que las escuelas eligiesen entre dos o más textos sin necesidad, entonces, de obligarlas a usar el “texto oficial”.¹⁰ Pero resulta difícil justificar acciones centralizadas que vayan más allá. El agente del cambio en educación es finalmente la escuela y no el Ministerio de Educación. Este está llamado a asegurar que los “insumos educativos” estén disponibles y crear, eventualmente, mecanismos (ojalá descentralizados para evitar una nueva fuente de conflictos de interés) que certifiquen la calidad de esos insumos. Al mismo tiempo una tarea fundamental de esta cartera es cerciorarse de que esos insumos estén en cantidades adecuadas. Si logra hacer esto bien, estará contribuyendo enormemente a la calidad de la educación en Chile.

Pero la administración optó por lo que uno de los arquitectos de la reforma educacional ha llamado la “tercera vía” en educación, esto es, políticas que se apartan tanto del Estado docente altamente centralizado como de las reformas orientadas al mercado de los 80 (Cox, 1999). Estas últimas reformas se ven sólo como un reflejo de una “preocupación organizativo-administrativa” (p. 26). Se les reconoce su papel en el aumento de la eficiencia interna del sistema, pero se les desconoce capacidad de elevar la calidad de la educación o servir como vehículo de equidad. Hay consenso en que la ausencia de equidad en el sistema educacional chileno tiene que ver con el mal desempeño de los establecimientos educacionales. Hay, como hemos visto, buenas razones para argumentar que “las reformas de mercado” pueden elevar la calidad de la educación en Chile. Por ello, no deja de llamar la atención que, en general, no se recoja este aspecto en el libro comentado. Este potencial se menciona sólo en el último capítulo, lo que no deja de ser sintomático, y que se refiere al financiamiento de la reforma. Por supuesto, también hay riesgos asociados a un sistema descentralizado que se financia a través de subvenciones. El principal es que la presión de las escuelas por rendir bien puede llevar a una exclusión de los alumnos con menor rendimiento, generando una segmentación indeseable.¹¹ No cabe duda que esta posibilidad debe ser evitada y, de hecho, puede ser minimizada a través de políticas sensatas. Pero esta situación no debiera impedirnos aprovechar el tremendo potencial que tiene el financiamiento vía bonos y la competencia entre establecimientos para elevar la calidad de la educación en Chile. Una primera gran crítica, entonces, es el desaprovechamiento de las reformas de 1980 para fortalecer la competencia entre las escuelas. Esto se nota en muchos de los capítulos y no se justifica. Los ejemplos son numerosos y nos referimos a ellos a continuación con el libro *La Reforma Educacional Chilena* a la vista.

10 Una propuesta para elevar la calidad de los textos y aumentar la diversidad de los mismos se encuentra en Eyzaguirre y Fontaine, eds. (1997).

11 Una simulación de cómo un sistema de bonos en educación puede llevar a esta segmentación se encuentra en Epple y Romano (1998).

IV

Una mirada a las políticas que desaprovecharon las reformas de 1980*a) Estatuto Docente*

Una reforma de la educación orientada a mejorar la calidad de esta y que implica cambios curriculares y de las prácticas del aula no puede llevarse a cabo si no se cuenta con el compromiso y la capacidad técnica de los profesores. En el caso que comentamos, se esperaba de los profesores que hicieran suyas nuevas teorías sobre cómo se aprende, lo que prácticamente implicaba una nueva visión de sí mismos y de su papel, además de nuevos hábitos y comportamientos. La administración tenía claro este punto y las políticas dirigidas a los profesores constituyen una de las principales vías de acción, incluso desde antes de que se empezara a hablar de reforma y sólo se planteaba una política de “mejoramiento de la calidad y la equidad” basada en una serie de programas independientes y focalizados en sectores de mayor necesidad. Este conjunto de políticas comienza con el Estatuto Docente aprobado en 1991. Paralelamente, se inicia un proceso de aumento de las remuneraciones. Estos dos elementos, según los autores del libro, pasan a ser componentes básicos del diseño de la reforma y se les considera “condicionantes estratégicas” de ella. La aplicación de este estatuto, entre otras medidas, reinstaura para los profesores condiciones de extrema estabilidad laboral (inamovilidad) y la capacidad de negociar colectivamente con el Estado un piso de remuneraciones que debe ser respetado también por los empleadores privados. Estas medidas se van complementando más adelante con otras destinadas a “profesionalizar” el magisterio y a obtener la colaboración de los profesores con los cambios de la reforma. Cuando se formaliza la reforma hacia 1994, el conjunto de las políticas orientadas a los profesores pasa a llamarse “fortalecimiento de la profesión docente”.

El diagnóstico inicial percibe el descontento manifestado por los profesores. Este se habría debido fundamentalmente a sus condiciones salariales desmedradas y al proceso de municipalización, que les priva de la condición de ser funcionarios del Estado y les deja regidos por la ley laboral común, sin la estabilidad laboral a la que estaban acostumbrados por tradición y sin posibilidad de negociar colectivamente a nivel nacional. Para sus impulsores, el estatuto responde a “necesidades políticas propias de la etapa de transición a la democracia. No podían desoírse las demandas gremiales de contar con una legislación específica que les diese estabilidad y les reconociese sus derechos y garantías perdidos” (p. 180). Aquí hay un reconocimiento implícito de que se quiso satisfacer a un grupo de presión. No cabe duda de que las aspiraciones de los profesores eran legítimas, pero había formas alternativas de dar satisfacción a dichos deseos. No basta con que el propósito haya sido dar impulso a la profesionalización del trabajo docente, estimada como uno de los principales requisitos de la elevación de la calidad, y contribuir también a la equidad en la medida que se hacía justicia al profesorado, especialmente a quienes trabajan con los sectores más pobres (p. 180). La pregunta de fondo es si esta era la mejor alternativa desde el punto de vista del país. Llama, por lo tanto, la atención la falta de consideración de otras alternativas. En el fondo, ello refleja una desconfianza en que el sistema de financiamiento vía bonos iba a ser capaz de elevar las remuneraciones de los profesores. De hecho, todo el aumento de salarios de los profesores ocurre al margen del sistema de subvenciones. Por ejemplo, a pesar de que éstos suben entre 1990 y 1993 en un 40% aproximadamente, entre esos mismos años la subvención educacional en términos reales cae en un 1,1%. No cabe duda de que esta desconfianza está influida por lo que ocurrió en la década de los 80, en la que las remuneraciones

reales de los docentes cayeron en un 38% (Rojas, 1997). Sin embargo, aparece como claro que esta baja está directamente relacionada con la caída en la subvención en un 30% en términos reales y con la incapacidad efectiva de las municipalidades de ajustar su planta docente a una realidad de menos alumnos.

Contrariamente a la percepción inicial de que con estas medidas se lograría un grado aceptable de tranquilidad laboral y un mejor apoyo del magisterio a las demandas de una reforma, los profesores se siguen mostrando descontentos con sus condiciones de trabajo y, en ese marco, la relación con el gobierno ha sido ardua, tanto en los aspectos laborales como en el grado de compromiso que estos han tenido frente a los cambios requeridos. Las organizaciones gremiales que los representan mantienen su discurso reivindicativo como principal motivación y se manifiestan permanentemente críticos y poco comprometidos con la reforma.¹² Esta percepción errónea ha tenido grandes costos. El Estatuto Docente, que se planteó como condición indispensable para mejorar la calidad educacional y hacer más equitativa su distribución, se ha transformado en un factor que atenta contra ambos propósitos. Al facultar a los profesores a negociar un piso salarial a nivel nacional con el Ministerio y no directamente con sus empleadores (sostenedores y municipios), les ha permitido organizar paros nacionales de la actividad escolar cada dos años, lo que ciertamente no puede considerarse beneficioso para mejorar la calidad de la educación que reciben los alumnos. Estas paralizaciones no sólo disminuyen el tiempo destinado al aprendizaje, sino que causan un daño a veces irreparable a las relaciones interpersonales y al clima organizacional con sus consiguientes efectos sobre el aprendizaje. Además, el exclusivo énfasis inicial sobre el tema de las reivindicaciones hace perder de vista y desdibujar la atención de los profesores sobre su papel, ya que los lleva a percibirse permanentemente como víctimas de los esquemas de contratación y remuneración vigentes, y no como responsables de satisfacer las demandas de calidad del sistema. Así, el otro efecto esperado de la atención a las demandas laborales, que era una mejor inclinación del profesorado hacia las tareas de perfeccionamiento de la calidad exigidas por el proceso de reforma, no se produce. Por otra parte, la inamovilidad que el estatuto otorga a quienes se desempeñan en las escuelas municipales, va en directo perjuicio de los alumnos de sectores más pobres, es decir, marcha en contra de la búsqueda de equidad. En efecto, estas escuelas, que concentran el alumnado de nivel socioeconómico más bajo, se ven perjudicadas por la imposibilidad de ajustar sus plantas muchas veces excesivas y por no poder despedir a profesores poco eficaces. No es demasiado arriesgado suponer, a la vez, que los profesionales menos eficientes sean desplazados de los establecimientos particulares que sí pueden despedirlos y deriven hacia las escuelas municipales donde permanecerán en calidad de vitalicios. La falta de flexibilidad con la que cuentan estos establecimientos dificulta una buena gestión y, por lo tanto, le pone barreras al logro de buenos resultados académicos.

12 Cabe hacer notar que entre los mea culpa de los autores se encuentra la incapacidad que han tenido de comprometer a los profesores con la reforma. Lo atribuyen a que, tal vez, no existan “instancias permanentes de participación a nivel del diseño y evaluación de las políticas públicas, así como la carencia de una perspectiva de mediano plazo sobre la situación laboral y el mejoramiento salarial, que permita superar la inseguridad, quebrar una tendencia de autodesclasificación (sic) e interpretar lo logrado en el marco de una redefinición y valoración de la profesión docente” (p. 42). Parece que se les quiere entregar a los profesores beneficios que ninguna otra profesión tiene lo que, además, nunca se justifica desde un punto de vista intelectual o político. No deja de ser curioso que nunca se los perciba como un grupo de interés y siempre se esté tratando de justificar sus demandas.

b) Ausencia de un buen sistema de evaluación de las escuelas

La política educacional vigente es evaluada como exitosa por los autores del libro. Esta afirmación se basa principalmente en los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce). Este comprende pruebas nacionales en 4° y 8° básico, y desde 1995, en 2° medio que evalúan rendimiento académico en Castellano y Matemáticas. Hay buenas razones para pensar que en las evaluaciones actualmente existentes estamos exigiendo poco. Más aún ni siquiera parece posible comparar los resultados de las pruebas en el tiempo.¹³ Paradójicamente, no hay ningún capítulo en el libro destinado a analizar lo que debería ser un buen sistema de evaluación; ello a pesar de que las evaluaciones de rendimiento deberían constituir un elemento central de la información que les llega a los padres. En primer lugar, porque sin ellas es imposible aprovechar integralmente un sistema educacional descentralizado y que compite por los alumnos y, en segundo lugar, porque transmiten los estándares académicos a los que queremos someter a nuestros alumnos.

Todos estos temas merecen ser discutidos en un libro de esta naturaleza. La evaluación oportuna y adecuada de las escuelas es un tema que cobra cada vez más urgencia en el debate educacional y sin ella difícilmente se podrá hacer responsables (o si se quiere *accountable*) a las escuelas de sus resultados; algo que es esencial para que estas, los directores y profesores sientan la presión de hacerlo bien. Por otra parte, es indispensable que esos resultados lleguen a los padres. Aunque desde 1995 se están haciendo esfuerzos para comunicar los resultados a la opinión pública, la evidencia anecdótica sugiere que los padres están lejos de tener una apreciación adecuada de la marcha académica de los establecimientos a los que están enviando a sus hijos. En este campo hay mucho que avanzar.

c) La gestión de las escuelas municipales

No cabe duda que uno de los temas centrales en educación parece ser la falta de una buena gestión. No están muy claras las causas de este fenómeno. Podría argumentarse que hay falta de capacidades “gerenciales” en las escuelas. Pero una y otra vez nos encontramos con experiencias de gestión exitosas en condiciones muy poco ventajosas¹⁴ y de ahí que el problema no sea tan simple. El controlador de las escuelas debe tener el incentivo suficiente para hacerlo bien. Por supuesto, es imprescindible que los incentivos a hacerlo bien estén bien diseñados, algo que en nuestro país, como hemos visto, no lo está del todo claro. Pero, aunque estén bien diseñados puede que, en la práctica, no operen en plenitud. Sucedió con el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades que replicó en muchos casos el centralismo en el nivel comunal. Estas escuelas, en la práctica, no compiten entre sí por los alumnos, porque están ausentes los incentivos para que ello ocurra. En muchas comunas, donde la densidad es baja, muchas escuelas municipales no enfrentan competencia efectiva de los

13 Al respecto, véase Eyzaguirre y Fontaine (1999).

14 Un ejemplo que se destaca mucho últimamente en la literatura comparada es el programa Educo en El Salvador, en el cual se les traspasaron a las comunidades locales, fundamentalmente a los padres, las escuelas rurales. La gestión ha resultado bastante satisfactoria a pesar de las limitaciones propias de los controladores de los establecimientos. Muchos padres viven en la extrema pobreza y son analfabetos, pero tienen un interés enorme en que las escuelas funcionen bien. Véase, al respecto, Jiménez y Sawada (1999).

establecimientos particulares, bien porque estos no existen o si los hay tienen copada su matrícula.¹⁵ Si la municipalidad tiene una proporción importante de la matrícula y sus escuelas deciden no competir entre sí, los incentivos, aunque estén bien diseñados, son aislados por este factor. De hecho, el manejo centralizado de la subvención hace que los traslados de alumnos entre escuelas municipales no tengan efectos financieros en la municipalidad como tampoco en la escuela respectiva. Esta situación podría cambiar si los alcaldes presionaran a los establecimientos a hacerlo bien.

Porque si bien este diagnóstico estaba claro en 1990 y era algo que podía haberse estudiado en esa época, la discusión, diez años después, aún está en pañales y la municipalización de la educación requiere de una revisión profunda. Lo que se requiere son escuelas autónomas que estén presionadas por hacerlo bien, pero las escuelas municipales parecen estar en las antípodas al respecto. Es hora de preguntarse si la actual organización de las escuelas es viable y explorarse alternativas que vayan desde el término de la municipalización y el traspaso de las escuelas, por ejemplo, a los padres, hasta alternativas que supongan integrar a la comunidad local como controladora de las escuelas, entregándole, entre otros aspectos, la capacidad de despedir directores. Al mismo tiempo, si se quiere evaluar a las escuelas por resultados, es imprescindible otorgarle la autonomía suficiente para “decidir” sobre sus recursos y el proceso educativo empleado. Esto pasa por decidir los salarios de los profesores, su contratación y despido, los horarios de clases, los períodos lectivos y los criterios de promoción y evaluación, entre otros.

V

El ministerio de educación en acción

Discusión preliminar

No cabe duda que, a pesar de lo que hemos dicho, la reforma educacional presenta un discurso descentralizador. Sin embargo, creemos que en contradicción con dicho discurso, que establece que cada establecimiento puede tener su propio proyecto educativo describiendo el enfoque como “que va de abajo hacia arriba o (al menos) una combinación entre enfoques que van de abajo hacia arriba y viceversa” (p. 130) y que define los proyectos de mejoramiento educativo como “la posibilidad dada a las instituciones educativas de decidir autónomamente los caminos a través de los cuales cada escuela o liceo puede mejorar” (p. 111), en la práctica la reforma ha tenido un carácter marcadamente directivo en los aspectos técnicos y pedagógicos. En efecto, el Ministerio se ha jugado por ejercer un liderazgo técnico sin dar mucho espacio a otras opciones que las por él escogidas. Se justifica esta postura sosteniendo que se trata de una reforma orientada a la calidad y, por lo tanto, el foco de la reforma debe ser pedagógico (p. 30).

Gran parte del esfuerzo oficial se concentra, entonces, en influir los procesos, al punto que los términos innovación en la sala de clases o prácticas pedagógicas innovativas pasan a ser sinónimos de

15 Indudablemente podrían expandir su matrícula, pero ello no es tan fácil. Hay cambios discretos. Un curso adicional por nivel, por ejemplo, requiere de un tamaño mínimo para ser rentable.

los objetivos de la reforma. El tema metodológico se hace crucial y pasa a considerarse el gran culpable de nuestros déficit de calidad. El diagnóstico supone que nuestros alumnos aprenden poco, porque sus profesores no utilizan ciertos métodos como, por ejemplo, trabajar en equipo o usar una pedagogía basada en proyectos. Esta visión ignora que muchas experiencias exitosas tanto en Chile como en otras naciones no se basan necesariamente en esos enfoques metodológicos.¹⁶ El mensaje es fuerte y es difícil para los profesores sustraerse a él. Los tipos de actividades propuestas en el currículum oficial, los contenidos de los materiales y de las asesorías entregados en los programas de intervención de escuelas P-900 y Mece rural y los textos entregados en la enseñanza media, entre otros, corresponden todos al mismo modelo. Incluso los recursos que se asignan mediante fondos concursables son vulnerables a este sesgo, pues la selección de los proyectos dependerá de que estos incluyan los elementos metodológicos oficiales.

Cabe preguntarse si se evaluaron los riesgos y los costos de esta postura: en primer lugar, el foco sobre los procesos y no sobre los resultados tiende a producir un cierto contentamiento o satisfacción sólo por el hecho de haber logrado introducir un cambio; modificar los procesos y los hábitos se transforma en la meta y se pierde de vista si se lograron progresos en el aprendizaje. Además, en este caso se propone un modelo pedagógico que no formaba parte del repertorio técnico de nuestros profesores y que corresponde a estrategias desarrolladas en países en que el nivel cultural general es más alto. Estrategias como la metodología de proyectos, el aprendizaje colaborativo, la evaluación en base a portafolios, el énfasis en metacognición son todos factores que pueden enriquecer el aprendizaje siempre que estén dadas algunas condiciones básicas, como son: información clara, oportunidad de práctica, abundante retroalimentación y motivación. Habría sido conveniente asegurarse primero de que estos factores básicos estuvieran presentes antes de imponer otros. Por otra parte, los cambios propuestos, por la profundidad de su alcance, eran realmente cambios culturales que exigían de los profesores una nueva visión de sí mismos, de los alumnos, de su labor y de su asignatura. ¿Se evaluó el tiempo y el esfuerzo que esto significaba? ¿Se sopesó la posibilidad de fracasar en este empeño? ¿Se atendió al riesgo de invalidar a aquellos profesionales, que, con otros enfoques, estaban logrando buenos resultados? ¿Se sopesó la alternativa de respetar el modo tradicional de operar, pero a la vez establecer buenos estándares y exigir el cumplimiento de metas bien precisadas?

Las opciones tomadas, en general, revelan la falta de confianza en la capacidad de mejorar la calidad de la educación vía competencia o la percepción de que escuelas autónomas no tendrían las herramientas suficientes para mejorar, a pesar de que los incentivos a hacerlo bien estuviesen presentes. Ello llevó a que, en la práctica, se optó por una estrategia en la cual las autoridades asumían la responsabilidad de producir los cambios. Se diseñó una serie de programas para remediar las deficiencias más sobresalientes y se pensó en una estrategia mixta para su implementación. Con ello, por una parte, se pretende gatillar la iniciativa de los docentes y, por otra, establecer el uso de prácticas determinadas desde el nivel central. Si bien parecía claro que para que hubiera apropiación de las

16 Véase el estudio comparativo de Stevenson y Stigler (1999). Véase, también, Unesco (2000). Ahí se afirma: "El análisis detallado de los resultados país por país indica que en cada uno de ellos existen experiencias innovadoras que conducen a mejores resultados, como también hay experiencias de prácticas tradicionales de alta productividad". l. (p. 36).

innovaciones de parte de los profesores, era importante propiciar los “cambios desde abajo”, el análisis de los programas propuestos muestra, sin embargo, que priman las iniciativas provenientes desde el centro. El libro está lleno de ejemplos en los que casi inadvertidamente se habla para referirse a la envergadura y profundidad de los cambios, directamente de intervención. Dos botones de muestra: “...lo que comienza como una intervención en el diez por ciento de las escuelas básicas más pobres, avanza a otras que incluyen toda la educación básica y media” (p. 15); “se trata de un programa que interviene pedagógicamente en todos los liceos y no sólo en un grupo focalizado de establecimientos” (p. 20).¹⁷

Las intervenciones desde arriba generan, entre otros, los siguientes problemas: no hay apropiación de las medidas y no se desarrolla un compromiso con la reforma, porque se siente como impuesta; se diluye la responsabilidad de generar respuestas a los problemas que se presentan, porque se percibe que estas vendrán desde arriba, y significan habitualmente soluciones únicas que pueden no ser las adecuadas. Los autores reconocen la falta de apropiación de la reforma como un obstáculo a superar en el futuro. No se hacen cargo, sin embargo, de la posible inhibición de las iniciativas de los profesores, posiblemente porque piensan que han dado suficientes instancias para que ellos desplieguen sus propuestas (por ejemplo, con los programas PME). Tampoco parecen estar conscientes del riesgo que se corre al imponer soluciones únicas. Por ejemplo, no presentan una discusión acerca de la evidencia contradictoria que existe respecto de la validez de las metodologías innovativas en la sala de clases.

Las propuestas actuales en educación sugieren fomentar la descentralización, impulsando las soluciones que provienen desde las bases. Dichas tendencias no pueden desconocer, sin embargo, que hay experiencias de intervenciones desde el centro que han logrado buenos resultados. Este es un camino en que, sin embargo, es indispensable que los incentivos para hacerlo bien estén presentes. Además, la selección de estrategias cumple con estrictos criterios de calidad. Países como Singapur, caracterizado por un evidente dirigismo, opta por “experimentar en la acción” antes de generalizar sus medidas.¹⁸ Primero, restringen los campos de intervención para identificar con claridad aquellas medidas que producen una diferencia significativa. Reconocen que no saben con precisión cuáles serán las medidas que darán mejores resultados y, por lo tanto, diseñan cuidadosamente pequeños experimentos que permiten evaluar los resultados y las dificultades que se presentarán. Lo interesante de su experiencia es que prueban diferentes posibilidades de solución para el mismo problema y evalúan cuidadosamente cuál es la que produce mejor resultado. La evaluación es más fácil en este tipo de intervenciones. En primer lugar, porque les permite tener una posición más distante con respecto a los resultados, no se están evaluando a sí mismos, sino que evalúan políticas alternativas. En segundo, lugar son intervenciones más controladas y el acento está en detectar los problemas para corregir las futuras aplicaciones y no en demostrar que la medida resulta.

Chile ha seguido un camino diferente que podríamos caracterizar como un aprendizaje en la acción. Esta es la manera de actuar del practicante que tiene un bagaje teórico que le permite identificar un conjunto de factores causantes del problema y selecciona las soluciones que le parecen más

17 Los énfasis son añadidos

18 Sobre Singapur véase, por ejemplo, Ow (1999).

convenientes a base de la evidencia disponible. Las aplica y va rectificando su acción en el camino. En este proceso generalmente los objetivos iniciales van cambiando y haciéndose más complejos. Por ello, muchas veces la evaluación se torna más difícil. Las intervenciones centralizadas tendrán una mayor probabilidad de éxito y, por lo tanto, podrán aumentar la calidad de la educación si cumplen al menos con los siguientes requisitos: objetivos claros, diagnóstico de los problemas que impiden que esos objetivos se logren, elección de estrategias óptimas y un monitoreo constante de la intervención a través de evaluaciones periódicas. Es a la luz de estos requisitos que ahora queremos evaluar la reforma. Creemos que, en general, hay debilidades importantes en todos estos aspectos. Son dichas debilidades las que queremos analizar y por eso nos olvidamos de que se podía haber seguido una estrategia distinta y comenzamos un análisis crítico de los caminos específicos que se siguieron. Lo haremos revisando algunos de los capítulos o programas presentados en el texto comentado. Si bien hemos tratado de cubrir los programas principales, no todos están revisados y la selección refleja los intereses particulares de los autores. Por lo tanto, no debe entenderse como un juicio global sobre los distintos capítulos del libro.

Los problemas de la intervención

Objetivos de logro: gran ausente de las reformas

La lectura de este libro y, en general, de otros documentos de la reforma revela una gran ausencia: una definición clara de los objetivos de logro. Se sostiene que la meta central de la actual política educacional es contribuir a mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes de los alumnos y la equidad de su distribución, ampliando las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de los grupos más pobres (p. 13). También se incorpora la idea de evitar la deserción que afecta a un 5% de los niños en enseñanza básica y al 30% en enseñanza media. Pero la definición de calidad es vaga. Nuestros currículos no especifican objetivos de logro y nuestras pruebas nacionales de rendimiento son relativas y no están referidas a criterios fijos, los cuales ayudarían a definir mejor qué se espera de la educación. Lograr una alta calidad general de la educación es indispensable para conseguir mayores grados de equidad. Definir los estándares académicos que queremos para las escuelas es algo a lo que el Ministerio no puede renunciar. Sin embargo, ¡qué poca reflexión hay en este libro al respecto!

Hay muchas referencias a estrategias, programas y líneas de acción que apuntan a elevar la calidad de la educación, pero ninguna se refiere a una meta académica concreta. Sabemos que formularla no es fácil y que requiere de discusión, pero una reforma de esta envergadura no puede estar sujeta a algo tan poco concreto como elevar la calidad de la educación. De hecho, en muchas secciones del libro no queda claro si el rendimiento académico es en realidad una de las metas principales de la reforma. Efectivamente, la falta de una variedad de pruebas de evaluación para las asignaturas instrumentales muestran que el foco de la reforma no está centrado en aumentar los indicadores de dominio del lenguaje, matemáticas básicas y ciencias. En el libro está muy presente la importancia de cambiar la cultura escolar. Se echa de menos, sin embargo, un énfasis similar en la excelencia académica. En general, hay una cierta ambigüedad respecto de las metas, no hay una voz fuerte que se comprometa con la excelencia académica o que explicita si esta ocupa un segundo lugar en la reforma educacional chilena.

Formación docente

Naturalmente, en esta reforma focalizada en lo pedagógico, la formación del profesorado es crucial. Así, paralelamente a las políticas destinadas a contentar las demandas laborales el Ministerio decide intervenir en el proceso de formación profesional de los maestros, tanto en su etapa inicial como en el perfeccionamiento de los que se encuentran en servicio. Con este propósito se otorgan fondos concursables destinados al diseño de nuevos programas de las escuelas de pedagogía; se organiza un programa de “pasantías” en el extranjero destinado al intercambio cultural y al conocimiento de experiencias educacionales exitosas; se disponen masivos programas de perfeccionamiento para profesores en servicio con ocasión de poner en marcha los cambios curriculares y se establecen nuevas estructuras para entregar asesoría técnica a profesores en servicio, en el marco de los programas del Mece.

El primero de estos programas, “Mejoramiento de la profesión inicial docente”, se inicia sobre la base de un diagnóstico incompleto de las deficiencias del profesorado. Se sabe que entre las características de un profesor las variables más relevantes para incrementar los aprendizajes son habilidad general, dominio de un amplio abanico de estrategias metodológicas y conocimiento de los contenidos. El análisis expuesto en el libro que comentamos ignora absolutamente el último factor.

Sostiene que el deterioro de los salarios y de la posición social de los maestros, por un lado, y la decisión del régimen anterior de quitar el carácter de carrera universitaria a la formación de profesores, por otro, han hecho bajar la demanda por entrar a estas carreras, lo que a la vez obliga a las escuelas de educación a bajar sus requisitos de entrada. Esto habría afectado la entrada de personas idóneas a la profesión y la calidad de su formación. El proyecto se propone mejorar esta formación y a la vez atraer mejores estudiantes a las carreras de pedagogía. El perfil de rasgos necesarios que debieran estar presentes en esta formación se define en términos de ayudar a los alumnos a aprender en forma significativa y efectiva, reconocer la diversidad sociocultural, capacidad para trabajar en equipo, escoger estrategias relevantes de enseñanza sobre la base de un buen repertorio de las mismas y ser “responsables por lo que sus alumnos y alumnas aprenden y logran” (p. 198). Pese a esto, no se mencionan carencias en el dominio de las materias, que en otros estudios han sugerido como una deficiencia importante en el bagaje profesional de nuestros maestros. La última investigación sobre la materia realizada (en 1985! sobre competencias de los profesores reveló que al administrar las pruebas PER 1983 de matemáticas de 8° básico a un grupo de docentes que se desempeñaban en 4° básico éstos tenían desempeños más bajos que los alumnos de 8° de ese mismo año.¹⁹ Esta falencia de conocimientos básicos, que bien puede estar en el origen de nuestros problemas de calidad escolar, es ignorada, al menos, en el diagnóstico del análisis publicado. Se puede deducir que el análisis inicial influye y determina la naturaleza de los proyectos que se presentan y es así que en los nuevos proyectos universitarios que reciben estos fondos se observa una tendencia a bajar la proporción [de tiempo dedicado al aprendizaje de una disciplina] a un rango que lo deja entre el 35% y el 62 % del tiempo total. La autora detecta el problema y añade, “sin conocer en detalle, lo que contendrán estas áreas y la forma cómo serán enseñadas, no puede establecerse si esta disminución de conocimiento sustantivo será oportuna o no” (p. 207). Sin embargo, se le asignan recursos importantes a este programa sin hacer experiencias pilotos.

¹⁹ Schiefelbein (1992). Más recientemente se evaluaron los conocimientos de los profesores de media. Se encontró que estos eran satisfactorios. Estimamos que los estándares empleados son muy bajos (Pascual y Navarro, 1992).

Cabe al menos temer por el efecto de esta disminución sobre la calidad de la enseñanza. Si se afirma que los alumnos que están entrando a pedagogía por el momento no tienen buenas capacidades académicas, lo más probable es que su conocimiento previo de las asignaturas sea precario. ¿Cómo se pretende compensar esta situación si no se les da tiempo para aprenderlo en la universidad? Si hay una lección que los diseñadores de políticas educacionales han aprendido es la escasez de tiempo que tienen los profesores en ejercicio. Si no logran una preparación fuerte en las asignaturas durante su entrenamiento inicial, no lo adquirirán nunca. Más aún su capacidad de aprender los nuevos conocimientos con seguridad dependerá de su preparación previa. Esta situación tiene un matiz diferente para los profesores de básica, de quienes se espera enseñen todas las asignaturas al menos durante el primer ciclo. El análisis presentado en el libro no indica si alguno de los proyectos aprobados contempla especialización en algunas áreas de la educación básica. Otro aspecto a considerar se refiere a cómo atraer a estas carreras a personas de mayor capacidad académica. Los alumnos de mayor capacidad se sienten atraídos no sólo por las posibles mejores remuneraciones que les reportará el estudio, sino también por disciplinas que les reporten buenas herramientas intelectuales y el grado de desafío que representan estas. No sabemos si las innovaciones en los proyectos seleccionados recogen este aspecto.

Programa de las 900 escuelas

Un programa central en la búsqueda de equidad lo constituye el Programa de las 900 Escuelas (P-900). El diagnóstico inicial al momento de lanzarse el programa se podría resumir en las siguientes ideas fuerza: la educación es el mecanismo para lograr movilidad social; la cobertura en educación es un problema relativamente resuelto; el aumento de la escolaridad no garantiza mayor empleabilidad y acceso a mejores remuneraciones y, por último, el paso por la escuela o liceo no asegura la adquisición de conocimientos y saberes útiles para la vida y la participación en la sociedad (p. 70). A partir de estas ideas se reconoce la importancia de fijarse como metas la calidad y la equidad de la educación. Del análisis de los resultados del Simce, deducen que la calidad es insuficiente y que la inequidad de la educación entre sectores pobres y acomodados era profunda y evidentes. Para apoyar este diagnóstico sobre la baja calidad de la educación se cita el porcentaje promedio en el Simce y como indicador de equidad se utilizan las diferencias de rendimiento entre escuelas pagadas y subvencionadas.

El diagnóstico de las causas de la falta de calidad y equidad se puede deducir de las medidas que se van implementando, ya que en la presentación del programa no aparece un análisis de los factores que dan cuenta de estos bajos resultados. Pareciera que el diagnóstico inicial consignó un número reducido de problemas y en la medida que se aplicaba el programa se fueron identificando nuevas fuentes de dificultades. La intervención refleja que se identificaron problemas en la infraestructura de los establecimientos, falta de textos de estudio y materiales didácticos para los alumnos, problemas de metodología en la enseñanza del lenguaje y de las matemáticas. Se detectó también que las escuelas carecían de apoyo pedagógico de parte del Mineduc, ya que los supervisores ejercían un papel fiscalizador más que un rol técnico-pedagógico. Después de un período de aplicación del programa se realiza una evaluación y se define la necesidad de intervenir además en la gestión interna de los establecimientos, como también en la gestión de los municipios. Más tarde estiman necesario estimular la participación de la familia y también se detecta la necesidad de dar apoyo psicosocial a los alumnos para suplir carencias afectivas, de identidad, de autoestima, de pertenencia, etc.

El modelo va incluyendo así cada vez más factores. En el último análisis cualitativo de las escuelas intervenidas por el Programa de las 900 Escuelas se propone disminuir el número de alumnos por curso (Carlson, 2000). Es cierto que los problemas en educación son de carácter sistémico, pero una buena intervención es aquella que tocando la menor cantidad de variables posibles obtiene los mejores resultados o gatilla una serie de cambios. Llama la atención, entonces, que en esta sucesiva complejización del programa no se hayan preguntado si alguna de las hipótesis era equivocada o si existían otras alternativas de intervención más eficientes.

A partir del diagnóstico se propone implementar un programa de intervención cuyo propósito es generar un mecanismo de discriminación positiva para atender de manera focalizada a los alumnos más desfavorecidos. La idea es dar una educación diferenciada para lograr resultados semejantes. Específicamente se pretende entregar apoyo material y técnico al 10% de las escuelas que presentan los más bajos rendimientos en el Simce. Se propone fortalecer las destrezas culturales de los alumnos de estas escuelas: esto es, aumentar sustantivamente los resultados en las áreas de matemática y lenguaje. Egresan del programa aquellos que superan el promedio regional en el Simce. Estas metas, que son lo suficientemente concretas y adecuadas, se van desdibujando con la envergadura que toma el proyecto. Y a poco andar, centrarse en los resultados de logro en las pruebas Simce no parece central ante la dimensión de la intervención. Los subproductos del programa adquieren tanta fuerza como el mejoramiento de los resultados en esta prueba. Aportaría al concepto de discriminación positiva; se crearía una nueva modalidad de trabajo en el Mineduc integrando especialistas de otras profesiones; se impulsaría una nueva pedagogía que luego daría paso a la reforma curricular; se transforma el rol del supervisor de las escuelas; se elabora el programa de bibliotecas de aula; se fortalece el sistema de entrega de textos escolares; se integra al mundo escolar a jóvenes que juegan el papel de monitores; se crean los grupos técnicos profesionales dentro de la escuela como una instancia de desarrollo profesional, de participación y cooperación.

El artículo no discute las hipótesis alternativas que normalmente se barajan en este tipo de intervenciones educacionales. Por ejemplo, si es conveniente la especialización de profesores para los años de iniciación escolar (está probado que seleccionar los mejores docentes para los primeros años tiene efectos positivos y duraderos en el largo plazo, aun cuando no se mantenga la calidad del profesor en el segundo ciclo), si no son más adecuadas las metodologías más cercanas a la cultura habitual del maestro, es decir, las que maximizan sus herramientas actuales en vez de cambiar toda su cultura. (En el constructivismo está implícita la idea de partir de lo más cercano; como el profesor también es un sujeto que aprende, las reglas del constructivismo se aplican asimismo a ellos), si no es mejor la introducción de un sistema de rendición de cuentas a los docentes o una intervención guiada por la evaluación y ligado a incentivos.

Tampoco se discuten enfoques metodológicos alternativos para la intervención con niños de alto riesgo. El enfoque derivado del constructivismo no es el único que se ha propuesto. No se entiende bien por qué se descartan modelos alternativos especialmente diseñados para abordar dichos problemas. Ciertamente, la orientación de estas alternativas son diferentes a las planteadas, algunas de ellas tienen un carácter pedagógicamente más directivo que el propuesto por el Ministerio. Por ejemplo, el concepto de privación cultural de Feuerstein (1980), que afirma que los niños de alto riesgo de aprendizaje pueden alcanzar altos niveles de aprendizajes provistos de una buena mediación en este, o la teoría de

Hirsch (1997) de proveer de un marco cultural amplio para poder insertar al niño de alto riesgo en la cultura dominante, o programas probados y envasados como “Direct Instruction” o “Success for All” (Pre K-6).²⁰

La evaluación como se presenta en el libro es claramente deficiente. Por ejemplo, en el caso del P-900 se utiliza el Simce que es una prueba relativa, no hay grupos de control y los grupos comparados no son estrictamente comparables. El uso del Simce como indicador de calidad presenta algunos problemas que se trasladan a la evaluación del Programa de las 900 Escuelas. Se usa como indicador de calidad el porcentaje de respuestas correctas en la prueba del Simce, la que al ser una prueba estandarizada tiene, por construcción, un puntaje promedio equivalente de un año a otro. En este caso específico, la prueba se construye para alcanzar un porcentaje de respuestas correctas de 65% en el caso de 4° básico. Es decir, no es una prueba de criterio, por lo tanto, no permite concluir qué proporción de las materias ha sido efectivamente aprendida. De este modo, una escuela puede avanzar en términos relativos porque otra lo ha hecho peor, aunque no haya habido un incremento efectivo en el rendimiento de la misma. Para evaluar el éxito del programa se requieren, entonces, indicadores más precisos. Los avances en puntaje en la prueba no son significativos y no permiten concluir nada sobre el programa. Tampoco se hace un seguimiento de lo que pasa con las escuelas que van saliendo del programa. El resto de las evaluaciones son cualitativas y básicamente de procesos, identificando cada vez más variables que deben ser intervenidas para que ese modelo escogido funcione. Nunca se preguntan si el modelo es deficitario de partida.

En consecuencia, no sabemos si el programa es efectivo o no, y a juzgar por la complejización del mismo se puede deducir que no tuvo los resultados esperados. Esto, porque la discusión del mismo no va en el sentido de si los alumnos lograron mejorar su desempeño en lenguaje y matemática. Sin embargo, la evaluación presentada hace aparecer el programa como altamente exitoso y lo expone como la experiencia que comprueba los beneficios de la intervención metodológica realizada, tanto así que se confirma como una de las experiencias precursoras de la definición de la reforma curricular.

Proyecto de jornada escolar completa

Tal vez el programa más ambicioso de la última década sea la extensión de la jornada escolar. Significa un costo total de US\$ 1.200 millones en infraestructura y un incremento de la subvención escolar de 34%. Uno de los aspectos más complejos de esta política es la necesidad de ajustar la infraestructura de los distintos establecimientos a esta nueva exigencia. Aproximadamente, 4.000 establecimientos en todo el país trabajaban en 1997 en doble jornada y eso implica que para dar cabida a todos los alumnos en una sola jornada han debido aumentarse el número de aulas, los espacios físicos utilizados en los recreos, etc. Los recursos necesarios para la adecuación, ampliación o construcción de nuevos establecimientos serán entregados a través de un aporte suplementario por costo de capital adicional. El monto máximo del aporte será el producto de un monto fijo por alumno multiplicado por el número de alumnos de 3° básico a 4° medio que asisten al establecimiento

20 Sobre estos programas, véase “An Educator’s Guide to School Reform: Catalogs and Reviews of Schoolwide Approaches”, <http://www.aft.org/edossier/rqa/quide/index.htm>

educacional en la actualidad, pero que no podrían ser atendidos en el régimen de jornada completa. Este monto máximo dependerá del tipo de infraestructura realizada y se ajustará por zona geográfica. Los recursos se asignarán a los establecimientos a través de un concurso público basado en un sistema de puntos que se construirá a partir de indicadores de vulnerabilidad social de los alumnos, la calidad técnica del proyecto y los aportes de los sostenedores, entre otros. La aprobación del proyecto la realizan supervisores de los Departamentos Provinciales del Ministerio de Educación y una vez aprobado el plan se entiende que la escuela no puede operar en otra modalidad que no sea la jornada completa. Ello da derecho a que se incremente la subvención educacional. Dado que esta es una política general del país, ningún establecimiento va a ser excluido de este aporte suplementario de costo de capital. De ahí que el principal objetivo del concurso sea probablemente asegurarse de que los aumentos de gasto sean paulatinos para compatibilizarlo con las restricciones presupuestarias del país.

Si bien hay una preocupación por que los proyectos sean coherentes con las necesidades educativas que las propias escuelas han detectado, no puede dejar de reconocerse que el proyecto debe seguir ciertas líneas que son consistentes con el pensamiento del Ministerio de Educación de cómo debería usarse la extensión de la jornada. De nuevo se ve, entonces, un énfasis en procesos más que en resultados. Esto queda claro cuando se nos dice que “incrementar el tiempo que los alumnos permanecen en la escuela no es suficiente para mejorar la calidad de los aprendizajes, pero sí es una condición necesaria para el desarrollo de nuevas prácticas pedagógicas más activas en las que el alumno se involucra en las tareas diseñadas para el logro de sus aprendizajes” (p. 284). Que el niño aprenda más si se involucra en el diseño de las tareas es una posibilidad cierta, pero ello depende de muchos otros factores. La evidencia es cada vez más contundente de que pedagógicamente hay muchas formas de lograr un mayor aprendizaje. El desafío, por lo tanto, no es sólo o fundamentalmente pedagógico. Esta observación nos lleva a revisar el planteamiento central de la extensión de la jornada: a saber, que es necesario contar con más tiempo para aumentar los niveles de aprendizaje. En este contexto surgen, al menos, las siguientes reflexiones. En primer lugar, la evidencia para EE.UU. indica que en las escuelas se pierde, por ineficiencia, alrededor de un cuarto de las horas de clases (Eyzaguirre, 1999). Los informes generados por el Timss sugieren, por otra parte, que aquellos países en los que hay alto rendimiento escolar las clases están bien planificadas y los profesores usan las horas de clase eficientemente. Un diagnóstico comprensivo de extensión de la jornada requiere un análisis preciso de cómo se están usando las horas de clase en las escuelas. Uno puede preguntarse, por ejemplo, si ¿se estudió el porcentaje del tiempo perdido por licencias médicas de los profesores, por interrupciones a causa de indisciplina, por falta de preparación de la clase, por un ritmo lento de trabajo, por la realización de tareas de carácter burocrático en clases?²¹

21 Las vivencias reportadas por un periodista al interior de un liceo capitalino son un indicador de lo que puede estar pasando en una sala de clases y que la extensión de la jornada escolar no remediará. Zona de Contacto, El Mercurio, viernes 21 de abril de 2000. Un estudio más académico de Espínola (1992) afirma que lo que se transmite en educación básica es una versión reducida del currículum oficial y la utilización del tiempo en actividades propiamente académicas sería sólo de un 72%. En educación parvularia se puede, a partir del estudio Cedep (1997), concluir algo similar. Se utiliza en lo pedagógico propiamente tal un 29% del tiempo. Se concluye que la estimulación cognitiva de los alumnos no ocupa un lugar central. Un 16% del tiempo no se utiliza. El resto se distribuye en rutinas (21%) y juego libre (34%).

La evidencia también apunta a que los países en los cuales los alumnos hacen tareas y estudian más de dos horas diarias tienen mejores rendimientos. ¿Se evaluó la posibilidad de promover una cultura del trabajo escolar para la casa como compensación por el horario más corto? ¿Se estudió la posibilidad de usar una parte de los cuantiosos recursos de la JEC en la elaboración de mejores guías de aprendizaje y textos de estudio independiente? Este el tipo de programas en el que no se puede volver atrás y es, después de los aumentos de remuneraciones a los profesores, el proyecto más caro de todos los que ha acometido el Ministerio de Educación. Por lo tanto, es imperdonable que no se haya hecho un estudio y evaluación más profundos del uso del tiempo escolar. Por ello la extensión de la jornada no tendrá un impacto duradero si no se manifiesta un interés real por optimizar el uso de dicho tiempo, especialmente si se perpetúa el ritmo de trabajo lento que parece ser un aspecto muy generalizado al interior de nuestras salas de clases.

Mece-media

El diagnóstico aquí no es muy diferente a aquel en el que se enmarca la reforma educacional. Una mala calidad de la educación, esta vez de la educación media. Con todo, hay un aspecto que lo diferencia del resto y es el marcado énfasis en la necesidad de provocar un cambio cultural. Algo que en los demás capítulos aparece implícitamente aquí, en cambio, lo hace con fuerza. Sin embargo, no se nos explica en qué consiste este cambio. Sólo hacia el final del capítulo se arrojan algunas luces. Así se nos habla de que, entre las transformaciones culturales que se espera producir, se encuentran, entre otras, la promoción del trabajo en equipo antes que el individual; la apertura a sistemas abiertos de búsqueda diferenciada en oposición a la aplicación de recetas; la creación de una cultura de las comunicaciones que reemplace a una cultura de aislamiento autorreferente, y el establecimiento de una organización centrada en la responsabilidad por resultados antes que una centrada en el cumplimiento de reglas. ¿Quién podría oponerse a este cambio? Pero, para que este cambio tenga efectos educacionales de largo plazo es importante que efectivamente se produzca esta responsabilidad por resultados. No deja de llamar la atención que este sea el aspecto menos tratado del capítulo. ¿Qué resultados se esperan de las escuelas? ¿Cómo se las va a hacer responsables de estos resultados? Estas son interrogantes que no tienen respuesta en este capítulo y tampoco en otros.

Las acciones directas de este programa, denominadas “de empuje”, se pueden dividir en dos grandes áreas. La primera agrupa a aquellas que involucran la provisión de insumos educativos: bibliotecas, materiales didácticos y computadores, entre otros. La segunda incluye aquellos que pretenden mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje al interior de los liceos. Aquí se distingue el programa de prácticas pedagógicas dirigido a los profesores y que pretende ofrecerles oportunidades de desarrollo profesional, especialmente a través de la provisión de materiales de apoyo a su labor pedagógica. Otra línea de acción en esta área la constituyen las Actividades Curriculares de Libre Elección (Acle) que buscan acercar el ambiente escolar a los más jóvenes, invitándolos a participar en actividades que reconozcan sus intereses y valoren sus experiencias. De nuevo aquí se echa de menos un análisis más detallado de lo que se busca con estas acciones. No cabe duda de que el clima escolar con el que se encuentran los gobiernos democráticos estaba influido por los 17 años de autoritarismo. Las organizaciones de profesores se habían desarticulado, sus salarios habían caído casi en un 40% en términos reales y los espacios de libertad eran escasos. Pero lo que pasaba al interior de los liceos también decía y dice relación con dinámicas inadecuadas, poco nivel de exigencias y en algunos casos

deficiente preparación de profesores. Hábitos pedagógicos que enfatizan la memorización y la simple transmisión de información, o clases desvinculadas de los intereses de los estudiantes o del mundo exterior, hablan mucho de profesores poco preparados o, lo más probable, escasamente presionados a hacerlo bien. ¿Por qué?

Este programa tiene el mérito de haberse construido sobre la base de una amplia participación de especialistas, profesores y la comunidad, en general. Es una lástima que esa participación no se haya utilizado para experimentar con distintas alternativas. De nuevo se ve que se opta por replicar un esquema único en todo el país y que las evaluaciones son poco específicas. No cabe duda que testimonios de jóvenes como los citados en el libro, por ejemplo: “Gracias a las actividades del Acle he conocido a hartos chiquillos. (...) jugando ajedrez, pintando murales con los profesores empezamos a conocernos más” (p. 148) son auspiciosos y revelan que están pasando cosas positivas en los liceos. También los comentarios de los profesores de que “en el aula se han ido aplicando nuevas técnicas, nuevas metodologías, nuevas formas de tratar a los alumnos” (p. 147) son bienvenidos. Pero, ¿saben o sabrán más los alumnos después de estas reformas? No parece haberse incorporado esta dimensión en el análisis. Tal vez, porque esto no se considera importante. Pero si ello es así, debería quedar claramente explicitado.

VI

Conclusiones

Las presiones políticas exigen ritmos distintos de los que se obtendrían con intervenciones científicamente más puras. Además, en ocasiones se exigen intervenciones que se puedan identificar claramente, que sean vendibles a la opinión pública. Sin embargo, este procedimiento encuentra una serie de inconvenientes. En primer lugar, la dinámica con la cual se van proponiendo las intervenciones puede llevar fácilmente a una yuxtaposición de programas sin jerarquía. Efectivamente, en el libro que comentamos, una de las críticas frecuentes que hacen los gestores de cada una de las políticas son los problemas derivados de la competencia entre los programas por el tiempo de los actores. Los mismos directores y profesores tienen que hacerse cargo de los programas de Enlaces, Acle, PME, proyecto educativo de la escuela, asimilación del nuevo currículum, proyecto de extensión de la jornada horaria, talleres de monitores, etc. Cada uno de estos programas tiene una agenda de reuniones con agentes externos al establecimiento, exigencias contables, coordinación y reuniones al interior del establecimiento, ajustes de infraestructura. Todo esto en un cuadro de gestión que sufre de deficiencias importantes y con importantes restricciones presupuestarias para contratar personal técnico directivo.

Darse cuenta de esto no es fácil. Más aún cuando el compromiso con las políticas educacionales en marcha es tan alto. Por ello mismo se descuida la evaluación. En este contexto se corre el riesgo de perder el objetivo central de la Reforma, esto es, producir una educación de calidad y un mejoramiento de la equidad. Si nos remitimos al informe de la Comisión Brunner uno de los problemas principales es que tres de cada cuatro niños de la mitad más pobre en cuarto grado no entiende lo que lee. En matemáticas esa misma proporción de niños no puede resolver problemas de la vida diaria que van muy poco más allá de las operaciones básicas. Los resultados del Laboratorio Latinoamericano de Educación para tercero y cuarto básico tampoco son muy reconfortantes. Más del 40% de nuestros

niños no comprenden lo que leen y un 85% de ellos no son capaces de resolver problemas matemáticos básicos para enfrentar problemas cotidianos. De modo que estar en el promedio de América Latina no nos debería consolar. Así, no debería extrañarnos que en la prueba del Timss obtengamos un lugar menos que destacado. Sin embargo, el debate no parece estar centrado en estos aspectos básicos de aprendizaje, más bien se han enfocado a la creación de una cultura escolar diferente, que eduque a un hombre nuevo para una sociedad más democrática, tolerante y solidaria. Estos objetivos, sin duda, nos parecen muy loables, pero ninguna reforma educacional será exitosa si no logra elevar los niveles de aprendizaje de los estudiantes. Este debería ser el objetivo principal de los esfuerzos del país.

Si se sigue la tendencia de otros países, que apunta a otorgarles más autonomía a las escuelas estableciendo, al mismo tiempo, los incentivos para que éstas se sientan presionadas a elevar la calidad de la educación, deberíamos rescatar con fuerza los lineamientos centrales de las reformas educacionales de principios de la década de los 80. Quizás por el protagonismo que exige la política, es decir, la necesidad de plantear políticas nuevas, o por falta de convencimiento y desconfianza con las políticas estructurales puestas en marcha en los 80, las nuevas propuestas no se anclaron en esa línea de acción (como sí lo hicieron las medidas en el campo económico), y la tendencia fue a la coexistencia pasiva con ese sistema. En el libro hay apenas un cuestionamiento implícito que se diluye, porque el último capítulo referido al financiamiento de la reforma es una defensa de los aspectos medulares de las reformas de 1980. Pero los programas implementados desde el Ministerio de Educación y gran parte de los capítulos de La Reforma Educacional Chilena dejan ver su disconformidad con dichas reformas. Todo ello sugiere que su aceptación fue fruto de transacciones internas, en las que primó el pragmatismo y se acordó no revertir los procesos. Sin embargo, no hay convencimiento de sus bondades. Por ello, las políticas implementadas terminan bajándole el perfil al modelo del voucher, no se potencian sus virtudes y se le imponen regulaciones que reducen su capacidad de elevar la calidad de la educación. De ahí que se eche de menos una discusión seria de dichas políticas estructurales. Mientras tanto estamos frente a dos modelos que no están siendo explotados cabalmente y sobre los cuales existe poca discusión abierta.

De lo que hemos planteado en estas líneas queremos destacar algunas ideas que estimamos indispensables para elevar el rendimiento académico de los alumnos. Claramente hay que fortalecer la competencia entre las escuelas. Por supuesto, para que esta sea efectiva hay algunos requisitos imprescindibles. El primero es que las escuelas sientan la presión de hacerlo bien. Un segundo requisito es que tengan la suficiente autonomía para responder a la presión por resultados. Por último, es necesario que los controladores de los establecimientos tengan como objetivo primordial una educación de calidad. En ese contexto, parece oportuno revisar entre modelos de descentralización alternativos si el actualmente vigente en Chile, en el que tantas escuelas son administradas centralizadamente por los alcaldes, es el más apropiado para potenciar la competencia entre las escuelas por una educación de calidad.

En este escenario, también hay tareas importantes para el Ministerio de Educación. Como primera prioridad, debe asegurarse que existan buenos sistemas de evaluación que reflejen lo que se espera de los alumnos y, por consiguiente, de las escuelas. Sin buenas evaluaciones los padres no tendrán información objetiva sobre la marcha académica de los establecimientos a los que envían a sus hijos. Sin esta información los apoderados difícilmente podrán ejercer sus derechos en las escuelas. Ahora bien, para que estas puedan responder a la presión por resultados, es indispensable que cuenten con posibilidades reales de acceder a recursos adecuados. Por supuesto, ello no significa intervenir en

los recintos educacionales ni tampoco producir los recursos educativos. Muchas veces, ello supone más bien terminar con las regulaciones que impiden una buena gestión.

En otro ámbito, parece imprescindible que el Ministerio desarrolle políticas que eviten la segregación social que, en un sistema de financiamiento como el nuestro, es una posibilidad abierta.

El Ministerio puede tener fondos concursables para incentivar determinadas propuestas educativas o investigaciones educacionales que permitan ir recogiendo información sobre experiencias educacionales exitosas. Por último, en un mundo cada vez más integrado, esta cartera puede ser un catalizador de toda la investigación internacional en educación y llevarla a través de seminarios, becas en el exterior y convenios internacionales al mayor número posible de escuelas y profesores en el país.

Además, el Ministerio de Educación debería experimentar más en la aplicación de políticas, especialmente cuando estas son poco probadas. La debilidad estructural de aplicarlas, defenderlas y evaluarlas debe terminar. El Estado debe probar diferentes políticas y ponerse en la posición de un “evaluador independiente”. El proceso de ensayo y error en pequeña escala no sólo es pertinente en la ciencia, también lo es en las políticas educacionales. Más aún cuando la evidencia comparada no nos deja de sorprender. El gasto por alumno, la experiencia de los profesores, sus salarios, el número de alumnos por profesor y el tipo de prácticas pedagógicas por sí solos no parecen tener un efecto importante en el rendimiento educacional. De ahí la importancia de analizar las reformas de la educación en un contexto más amplio. La excesiva confianza del gobierno autoritario de que el traspaso de las escuelas a las municipalidades y el cambio en la forma de asignar los recursos en educación iban a dar paso a un aumento en la calidad de la educación no puede ser reemplazada por la excesiva confianza de que las políticas del gobierno central van a revolucionar la calidad de la educación. El problema es más complejo y requiere aprovechar mejor que hasta ahora las capacidades de las escuelas. Se requiere crear las condiciones para que las escuelas se sientan presionadas a hacerlo bien y si hay voluntad política ello no debiera ser tan difícil de lograr.

REFERENCIAS

- Beyer, H. (2000). *Entre la autonomía y la intervención: las reformas de la educación en Chile* en F. Larraín y R. Vergara, eds., *La transformación económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Black, S. (1999). “Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education”, *Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXIV N° 2, mayo, pp. 577-599.
- Carlson, B. (2000). *Achieving Educational Quality: What School Teach Us?* Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- Cedep (1997). *Impacto de la educación parvularia sobre los niños. Informe final*, Santiago.
- Cox, C. (1999). *Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results*, en *The Relationship Between Education Reform and a Changing Economy*, Apec Education Forum, Taipei: Bureau of International Cultural and Educational Reforms.
- Epple, D. y Romano R. (1998). “Competition Between Private and Public Schools: Vouchers and Peer-Group Effects”, *The American Economic Review*, marzo, Vol. 88 N° 1, pp. 33-61.

- Espínola V. (1992). *Principios y prácticas de la educación curricular*, Santiago: Unicef-Cide.
- Eyzaguirre, B. (1999). "Políticas educacionales comparadas. Consideraciones a partir del Timms", *Estudios Públicos*, 73 (Otoño), pp. 201-254.
- Eyzaguirre, B. y L. Fontaine, eds. (1997). *El futuro en riesgo: Nuestros textos escolares*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Eyzaguirre, B. y L. Fontaine (1999). *¿Qué nos dice el Simce de 8° básico? Análisis y perspectivas*, Serie Documentos de Trabajo, Centro de Estudios Públicos, N° 294 mayo.
- Feuerstein, R. (1980). *Instrumental Enrichment: An Intervention Program for Cognitive Modifiability*, Illinois: Scott Foresman and Company.
- García-Huidobro, J. E. ed. (1998). *La reforma educacional chilena*, Santiago: Ediciones Popular.
- Hannaway, J. (1996). *Management Decentralization and Performance-Based Incentives: Theoretical Considerations for School en Hanushek, Eric y Dale Jorgenson*, eds., "Improving America's Schools", Washington D.C.: National Academy Press, 97-110.
- Hanushek, E. (1996). "Measuring Investment in Education", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10 N° 4, otoño, pp. 9-30.
- Hirsh, E. D. (1997). *Core Knowledge Sequence: Content Guidelines for Grades K-8*, Charlottesville, VA: Core Knowledge Foundation.
- Jiménez, E. y Y. Sawada (1999). "Do Community - Managed Schools Work?" An Evaluation of El Salvador's Educo Program, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13 N° 3, septiembre.
- Ow, A. (1999). "Towards Quality Schools Through School Appraisal", en *The Relationship between Education Reform and a Changing Economy*, Apec Education Forum, Taipei: Bureau of International Cultural and Educational Reforms.
- Pascual, E. y R. Navarro (1992). Informe final de la línea de acción N° 1. Estudio de la Incidencia de la Formación Inicial en el Desempeño Profesional de los Profesores de Educación Media, Consorcio Facultad de Educación de la PUC y otros, diciembre.
- Rouse, C. E. (1998). *Private School Vouchers and Student Achievement: an Evaluation of the Milwaukee Parental Choice Program*, *Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXIII N° 2, mayo, pp. 553-602.
- Schiefelbein, E. (1992). Análisis del Simce y sugerencias para mejorar su impacto en la Calidad, en Sergio Gómez, ed., *La Realidad en Cifras. Estadísticas Sociales*, Flacso, INE, Unrisd.
- Stevenson, H. W., y J. W. Stigler (1999). "¿Por qué los escolares de Asia Oriental tienen alto rendimiento académico?" *Estudios Públicos*, Primavera N° 76, pp. 297-357.
- Unesco (2000). *Primer Estudio Integral Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grados*, Laboratorio Latinoamericano de Educación, abril.